



ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público

Oscar Diego Bautista



ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público



ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público

Oscar Diego Bautista





ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080

Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
Fax 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978-968-6452-92-3

1a. Edición

Toluca, México, marzo de 2009.

Diseño Editorial y Portada: Héctor F. Cortés Mercado

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Consejo Directivo 2007-2010

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Apolinar Mena Vargas
VICEPRESIDENTE

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
CONSEJEROS

Luis Videgaray Caso
TESORERO

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

Comite Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TÉCNICO

Directorio

Isidro Muñoz Rivera
PRESIDENTE

Sergio R. Chavelas Maruri
SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

Adriana E. Bazán Trousselle
EDITORIAL

Juan Maccise Naime
PROFESIONALIZACIÓN

Rafael M. Navas Camacho
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Arturo Cruz Sanabria
VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González
IXTLAHUACA

Oswaldo Gómez Tovar
IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés
TOLUCA

Ya intentaban los hombres reunirse y ponerse a salvo con la fundación de ciudades. Pero cuando se reunían se atacaban unos a otros al no poseer la política, de modo que de nuevo se dispersaban y perecían. Zeus entonces temió que sucumbiera toda nuestra raza y envió a Hermes que llevara a los hombres el sentido ético y la justicia, para que hubiera orden en las ciudades y ligaduras acordes de amistad. Le preguntó entonces Hermes a Zeus de qué modo daría el sentido ético y la justicia a los hombres: ¿Las reparto como están repartidos todos los conocimientos? Están repartidos así: uno solo que domine la medicina vale para muchos particulares, lo mismo en otras profesiones. ¿También ahora la justicia y el sentido moral los infundiré a si a los humanos, o los reparto a todos?"

A todos -dijo Zeus-, que todos sean participes, pues no habrá ciudades si sólo algunos de ellos participan. Además, impón una ley de mi parte: que al incapaz de participar del honor y la justicia lo eliminen como a una enfermedad de la ciudad. Si ha de existir la ciudad, nadie puede desatenderse

PLATÓN, Protágoras

Lo más aborrecible es que se gobierne olvidando el bienestar de la gente

CONFUCIO, Los cuatro grandes libros

El hombre virtuoso es la regla y medida de los actos humanos

ARISTÓTELES, Ética Nicomaquea

Es a la ética a la que corresponde determinar qué clase de hombre hay que ser para tener derecho a poner la mano en la rueda de la historia

Max WEBER, El político y el científico

ÍNDICE

Introducción	13
CAPÍTULO PRIMERO	
DE LA ÉTICA A LA ÉTICA PÚBLICA	21
1. Generalidades y principios de la ética	21
1.1 Una definición de la ética	21
1.2 Tipología de los actos humanos: vicios, virtudes y justo medio	22
1.3 Valores y antivalores	25
1.4 Los principios	26
1.5 El porqué de la ética	27
1.6 Pioneros de la ética y la moral	28
1.7 Etimología de ética y moral	28
1.8 Objeto de la ética	29
1.9 Los géneros de vida	30
2. La ética en los asuntos de gobierno y de gestión pública	31
2.1 Conceptualización de la ética pública	31
2.2 La ética como base del perfil del servidor público	32
2.3 Objeto de la ética pública	33
2.4 La ética: el mejor control para los gobernantes	35
2.5 La ética, ¿para las instituciones o para las personas?	36
2.6 La relativización del concepto. ¿Existe una o varias éticas?	37
3. La dualidad ética-política	38
3.1 La relación ético-política en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses	41
3.2 Formación con ética para actuar en política	42
3.2.1 La formación del gobernante con ética	42
3.2.2 La operación política bajo principios éticos	46
3.3 Principios para el decoro del buen gobernante	47

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. DESARROLLO, PRINCIPALES MODELOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

	51
1. El Modelo Burocrático Weberiano	51
2. La Nueva Gestión Pública	54
2.1 Los radicales de la Nueva Gestión Pública o de primera generación	54
2.2 Los moderados de la Nueva Gestión Pública o de segunda generación	61
3. El lugar de la ética en la gestión pública	64
3.1 La gestión de recursos humanos	64
4. Los valores en la Nueva Gestión Pública	68
5. El proceso de gestación de la ética en las administraciones públicas	77
6. El modelo de Infraestructura ética de la OCDE	79
6.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE	83
6.2 Recomendación del Consejo de la OCDE para el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público	84
7. El fomento de la ética en los países de América Latina	87
7.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)	87
7.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (BID)	88
8. Los modelos de ética de los Organismos Internacionales	90

CAPÍTULO TERCERO

LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS ASUNTOS DE ESTADO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, ESPAÑA, MÉXICO Y NACIONES UNIDAS

	93
1. La ética en la gestión pública de los Estados Unidos. Principios y Normas de Conducta para los miembros del Poder Ejecutivo	94
1.1 Principios y Normas de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno	95
1.1.1 Principios de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno	95
1.1.2 Normas de conducta ética para los funcionarios del gobierno	96
2. La ética pública en el Reino Unido. El Informe Nolan y las Normas de Conducta para la vida pública	98
2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados	99
2.2 Sobre las normas de conducta de Ministros y funcionarios	101
3. La ética pública en España y el Código de Buen Gobierno	103
3.1 Identificación de valores para los servidores públicos	103
3.2 La ética en la España contemporánea: El Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público	104
4. La ética en la gestión pública de México y el Código de los Servidores Públicos	107
4.1 Órgano de vigilancia y Ley de Responsabilidades Administrativas	107
4.2 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal	108

5. Normas de conducta de la administración pública internacional para funcionarios de Naciones Unidas	109
5.1 Valores para los funcionarios de Naciones Unidas	109
5.2 Código Internacional de Conducta para los funcionarios públicos	111

CAPÍTULO CUARTO

LA CORRUPCIÓN Y EL DESPUNTE DE LA ÉTICA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN	119
--	------------

1. El surgimiento de actitudes antiéticas	119
1.1 Descuido y rechazo de la ética en los gobernantes	120
1.2 Delitos comunes en el servicio público	122
1.3 Tipología de antivalores en el servicio público	125
1.4 La corrupción, un problema mundial	128
1.4.1 Corrupción y globalización	132
1.4.2 El desprestigio de la política	136
2. Fortaleza ética en la era de la globalización	140
2.1 El despunte de la ética pública en la Nueva Gestión Pública	141
2.2 Fomento de la ética en los sectores privado, social y académico	144
2.3 La construcción de una red de ética global	148

CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	157

INTRODUCCIÓN

Uno de los reclamos de toda sociedad es la atención que ésta debe recibir de su gobierno. Dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad política así como de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, ni los gobiernos ni sus administraciones públicas logran cumplir de forma óptima estas exigencias. Ya sea en países con economías débiles y carencia de recursos como en aquéllos con crecimiento económico y superávit financiero, existen una serie de actitudes antiéticas o antivalores en el seno de sus instituciones públicas que impiden que se opere con la máxima eficiencia anhelada y se alcancen por tanto los resultados deseados, aún en los escenarios más realistas. Esta situación ha generado que las demandas ciudadanas hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que las instituciones públicas sean vistas como lentas, ineficaces e ineficientes, lo que a su vez genera que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno.

Cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en recursos, técnicas e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, tendrá mayor posibilidad de éxito si se acompaña de principios y valores éticos. Al ser las instituciones de carácter público, es indispensable contar con personal íntegro por lo que la ética se torna vital ya que desarrolla un impacto activo en el personal que a su vez se manifiesta en la marcha y desarrollo de las instituciones.

La integridad en el ser humano orienta la conducta al tiempo que permite actuar de acuerdo a valores. Es fundamental que los servidores públicos, entendiendo por éstos a aquellas personas que ocupan un cargo público y sirven al Estado (políticos, legisladores, jueces, funcionarios y todos los que prestan sus servicios en las instituciones públicas), lleven a cabo un comportamiento noble al ocupar un cargo. Cuando este personal posee probidad, ejecuta cada acción con fundamento en la recta razón y acompañándose de una escala de valores.

Una deliberación exhaustiva respecto a la manera de impedir que los individuos que ocupan cargos públicos practiquen actitudes indebidas conduce a la afirmación de que la causa inevitable de éstas es la decisión del individuo de comportarse de un modo correcto. Cuando una persona ha decidido cometer un acto corrupto, planeará la manera de evadir las normas y los mecanismos de control. En cualquier caso, se encuentra en él la decisión de actuar o frenarse. Y la segunda opción puede lograrse gracias a la sensibilización, al desarrollo de la conciencia, a la madurez de juicio, resultado del establecimiento de unos principios internos y un dominio del carácter. Son los principios y el carácter los que impiden o motivan a actuar a una persona, y la Ética es la disciplina que los muestra. En el momento en que la Ética es aplicada al ámbito público se denomina “Ética en el servicio Pública” o “Ética para la política y la administración pública” o “Ética Pública”.

La Ética aplicada a la función pública es de vital importancia porque tiene como eje central la idea de servicio, es decir, las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad política. Es además un poderoso mecanismo de control de las arbitrariedades y antivalores practicados en el uso del poder público. Es un factor esencial para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones, a la vez que instrumento clave para elevar la calidad de la política y la gestión pública gracias a la conducta honesta, eficiente e íntegra de los servidores públicos. La excelencia de los asuntos de la gestión pública se podrá alcanzar y mantener si se cuenta con servidores públicos con sólidos criterios de conducta ética.

Todo individuo que participa de la función pública debe tener conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. El servidor público se debe a su comunidad, su sueldo es pagado por la sociedad y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con ella. Los políticos, junto con su equipo de funcionarios y técnicos, tienen la responsabilidad de dirigir los asuntos públicos y resolverlos. Para eso se propusieron siendo candidatos. Por eso son gobierno. Para eso sirven los gobiernos.

Por su parte, los funcionarios y equipo técnico, al trabajar para los políticos y ser los operadores de las instituciones públicas, se convierten en corresponsables en la función de gobierno. El político y el funcionario público no deben olvidar que están para servir a la comunidad y no para servirse de ella.

Una relectura de la teoría política sobre el origen y razón de ser de la política conduce al uso de la disciplina ética como instrumento esencial al realizar una doble función: por un lado, sirve de freno a comportamientos negativos que son nocivos en el servicio público, y por otro, refuerza los valores y comportamientos positivos contribuyendo así a la calidad

moral de las personas y de las instituciones. El fomento de los valores éticos en los servidores públicos permite concienciar en responsabilidad y compromiso generando así una mayor excelencia en la calidad y gestión de los intereses colectivos. De ahí que el comportamiento íntegro de políticos y funcionarios sea una condición *sine qua non* para que exista una eficiente administración, un Buen Gobierno.

Si bien, históricamente, el tema de la ética ha estado presente en los asuntos de gobierno desde las antiguas civilizaciones, en los últimos tiempos se ha omitido o descuidado deliberadamente su participación en la función pública al representar un dique u obstáculo para aquellos individuos carentes de valores, que anhelan el poder y usurpan cargos sin merecerlos. Cuando en el sector público los valores se ausentan o se comienzan a diluir, las conductas dañinas hacen su aparición.

Aunque la teoría política así como en la historia del pensamiento político es posible encontrar los fundamentos que dan origen a la relación entre ética y política, así como las directrices para aplicarla y hacerla operativa, es importante señalar que en la sociedad contemporánea investigar, hablar y escribir sobre ética, y hacerlo además para referirse a cuestiones de política y de gestión pública, puede resultar una tarea un tanto compleja y a veces incomprensible. Cuando se discute sobre la importancia de fomentar la ética en el campo de la política y el gobierno generalmente las reacciones en los interlocutores son de varios tipos: por un lado, una actitud de rechazo inmediato, en ocasiones acompañada de ironía, porque se considera que es de ingenuos pensar que en el mundo de la política, infectado por la mentira y la corrupción, pueda existir algún espacio para la ética; por otro lado, existen personas con principios contrarios a las creencias religiosas que rechazan la ética por identificarla erróneamente con la religión, situación que invita a precisar que esta obra se centra en un enfoque totalmente laico y que los valores que se presentan son aquellos que corresponden a la ética y la filosofía. Finalmente, existe una postura más sensata, más prudente, que considera que la propuesta ética para los servidores públicos en estos tiempos es un acto de valor, un desafío, incluso es vista como un acto temerario, pero en cualquier caso, como algo necesario.

La ética en la vida pública implica fundamentalmente una relación con la política por lo que su campo de acción no se limita únicamente a los funcionarios públicos. Un Buen Gobierno, para ser considerado como tal, requiere no sólo funcionarios responsables sino también políticos responsables, puesto que son éstos quienes gozan del máximo margen de autonomía en las decisiones y, de éstas decisiones depende a su vez la actuación de los funcionarios.

Cualquier gobierno estará legitimado si defiende y aplica una verdadera ética pública en virtud de que ésta conlleva responsabilidad, espíritu de servicio, así como atención,

equidad y justicia para el ciudadano. Para contar con buenos gobiernos se requiere primero contar con individuos buenos. Es aquí donde entra la ética al formar y mejorar a las personas. Con sólo realizar una acción buena o hacerla bien, los servidores públicos ya están cumpliendo con los preceptos éticos. Sin embargo, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar, como lo demuestran las numerosas conductas indebidas que se practican a diario.

El estudio de la ética pública responde a una de las tres cualidades que antaño señalaron los filósofos y sabios griegos cuando se referían a las características que debía poseer cualquier individuo que aspirara a ocupar un cargo público: a) Lealtad hacia la Constitución establecida, b) Capacidad para el cargo, y c) Virtud y Justicia. La presente obra pretende ser una contribución a estas características, indagando sobre la manera en que se puede lograr la excelencia y al sentido de justicia en aquellos que ocupan cargos públicos para aplicar ambos conceptos durante el ejercicio de sus funciones.

La pérdida de la confianza en los gobiernos y en las instituciones públicas es un asunto grave porque sin ella sociedad y gobierno se dividen generando una fractura en el Estado. La razón es simple, durante mucho tiempo se descuidó la ética en la formación de políticos y funcionarios públicos. Incluso hoy en día, son pocos los gobiernos en el mundo que cuentan con alguno de los siguientes instrumentos básicos: a) Un responsable para Asuntos Éticos del Gobierno, b) Una Oficina o Área de Ética Pública, c) Una Ley Ética, d) Un Código Ético de Gobierno, e) Un Programa de Ética en el plan de gobierno y, f) Profesionales especializados para impartir ética.

Los antivalores en general y la corrupción en particular, generan ineficiencia en el servicio público. Pese a existir diversos mecanismos que intentan combatirlos éstos son, normalmente, meros instrumentos de control externo al individuo, dejan de lado lo esencial, es decir, todo lo que se refiere al desarrollo interno de la persona, a sus valores y convicciones, a su autocontrol. No obstante, la ética no pretende ser la panacea a los problemas que enfrentan los gobiernos y las administraciones públicas, sino un instrumento más en la “caja de herramientas”. Cualquier técnica aplicada en la gestión pública: calidad, evaluación, rendición de cuentas, etcétera, podrá tener mayor impacto si se acompaña de la ética.

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de valores sino su interiorización en las personas, es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables pero lo difícil es aplicarlos en la práctica diaria, logrando que las cualidades éticas florezcan en la vida de los servidores públicos. El desafío de toda ética consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de asumir valores por el bien de la comunidad. No basta con que un individuo posea conciencia sobre

la importancia de la ética si finalmente actúa de forma contraria a lo que ésta le dicta. Más allá de la conciencia está, y esto es lo más importante, el hecho de actuar como se piensa.

Esta obra busca el modo de fortalecer los valores éticos en políticos, legisladores, jueces, funcionarios, identificando y rescatando los fundamentos que explican y justifican la necesidad de la ética en el ámbito público así como indagando sobre los principales mecanismos existentes (acciones, herramientas, métodos de aplicación) para su fomento.

Las preguntas básicas que constituyen el eje de la investigación son: ¿Por qué es necesaria la ética en la vida pública?, ¿Cuál es el estado de la cuestión, es decir, la situación de la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas?, ¿Cuáles son los principales valores para un Buen Gobierno?, Las respuestas a cada pregunta se ofrecen a lo largo de los distintos capítulos.

Los fundamentos de la Ética Pública parten de la disciplina ética básica, del estudio de autores de la teoría política, tanto clásicos como contemporáneos. Una relectura de obras clásicas tales como las *Éticas Nicomaquea*, *Eudemiana* y *Magna moral de Aristóteles*, los *Tratados Morales* de Plutarco, el *Manual y Máximas* de Epicteto, los *Tratados Morales* de Séneca, *Sobre los deberes* de Cicerón, *Las Meditaciones*, de Marco Aurelio o *Los Cuatro Grandes Libros* de Confucio, conduce hacia los fundamentos básicos que demuestran la importancia de la ética en la vida pública así como su estrecha vinculación con la política, siendo que política y ética forman un todo difícilmente diferenciable. Asimismo, se han consultado diversos autores contemporáneos, estudiosos de la ética pública: Max Weber, Hans Kung, Aladis McIntire, Amitai Etzioni, Amartya Sen, Zygmunt Bauman, Gerald Caiden, Adela Cortina o Victoria Camps, algunos de los cuales invitan, precisamente, a la revisión de los clásicos.

Es de señalar que en el pensamiento político contemporáneo existe una corriente cuyos seguidores adoptaron el nombre de comunitaristas y que plantea un retorno de la política hacia las virtudes del pensamiento clásico griego, en concreto a las virtudes aristotélicas. De igual manera, el estudio de la ética se encuentra inmerso en el Modelo Burocrático Weberiano y en el Modelo de la Nueva Gestión Pública, así como en la filosofía de la calidad. A partir de los años noventa del siglo XX, el interés por la ética y su debate contemporáneo también es consecuencia de la concienciación y participación ciudadana ante el incremento de los escándalos de corrupción y otras actitudes antiéticas. Conviene también resaltar que en los últimos años existe una creciente atención hacia el fomento de la ética en disciplinas como la biología, la medicina, los negocios o la tecnología donde existen Comités de Ética, no así en las áreas sociales que, por ahora, parecen haberse quedado al margen en este aspecto.

Sirven de referentes para esta obra la revisión de los siguientes elementos: a) El modelo de la OCDE de Infraestructura Ética, b) El programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, y c) Los Códigos de Ética de Naciones Unidas, Estados Unidos, Reino Unido, España y México.

Los supuestos planteados en esta investigación son tres:

- a) Cuando se rescatan y fomentan en los servidores públicos los valores éticos, éstos construyen, reconstruyen, fortalecen, motivan, dan integridad y crean identidad o espíritu de cuerpo lo que conduce a una actuación de mayor responsabilidad al generar en el individuo una conducta libre, orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Por lo tanto, a mayor cultura organizacional, bajo la adquisición de principios de responsabilidad y eficiencia, mayor cambio de actitud en los servidores públicos.
- b) En contraposición, a mayor omisión, descuido, ignorancia o rechazo de la ética en quienes participan en los asuntos públicos, mayor será la posibilidad de surgimiento de conductas basadas en antivalores durante el ejercicio de las tareas, por más competentes y expertos que los individuos sean. La falta de mecanismos para el fomento e instrumentalización de la ética pública así como la penetración de estereotipos externos (no necesariamente positivos) alteran los principios de conducta en la vida pública, contribuyendo así a elevar los actos antiéticos.
- c) Pese a la pluralidad irreductible de orientaciones valorativas en el mundo contemporáneo es posible alcanzar un marco procedimental suficientemente fundado para lograr acuerdos normativos, en situaciones concretas, ligadas a los deberes de los gobernantes y funcionarios públicos.

La estructura de esta obra se compone de cuatro capítulos. El *primero* se denomina *De la ética a la ética pública* y tiene por objetivo conocer la ética pública, definirla, fundamentar su origen, su objeto, su importancia, su necesidad y los beneficios que conlleva. Lo integran tres apartados. El primero presenta las generalidades y principios de la ética señalándose algunos elementos básicos de esta disciplina, su definición, la etimología de ética y moral así como el objeto de estudio. El segundo se adentra específicamente en la ética pública, argumentando sobre la idea de que la ética es un instrumento de control esencial sobre los gobernantes. El tercer apartado expone los fundamentos que dan origen y sustento a la vinculación entre ética y política así como a la importancia de la formación del gobernante con ética. El *segundo* capítulo titulado *La ética en la Gestión Pública. Desarrollo, principales modelos y estado de la cuestión*, da respuesta al planteamiento sobre cuál es la situación de

la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas, qué acciones se han llevado a cabo, quiénes las realizan y de qué manera. Lo conforman dos grandes apartados: el primero se refiere a los valores éticos dentro de las corrientes del pensamiento administrativo donde se identifican los principales valores en el desarrollo de la teoría administrativa, el Modelo Burocrático Weberiano y la Nueva Gestión Pública; el segundo apartado analiza los principales modelos de ética pública en el escenario internacional. El *tercer* capítulo se denomina *Los Códigos de ética en los asuntos de Estado. Los casos de Estados Unidos, Reino Unido, España, México y Naciones Unidas*. Se compone de cinco apartados, los primeros cuatro responden a la situación de los valores éticos en cada uno de los países señalados plasmados en un Código Ético, mientras que el quinto apartado se refiere al Código de Ética en los funcionarios de Naciones Unidas. El *cuarto* capítulo titulado: *La corrupción y el presente de la ética en la era de la globalización* se compone de dos apartados, el primero expone lo que sucede cuando los valores éticos se ausentan del servicio público, identificando en general los antivalores más comunes y desarrollando en particular el caso de la corrupción como una fenómeno que ha alcanzado el grado de pandemia. El segundo apartado intenta demostrar como con el nuevo milenio hay un despunte de la ética pública en el marco de los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas y de la necesidad de fortalecer la ética en los ámbitos privado, social y académico.

Finalmente, es conveniente, antes de iniciar la lectura de esta obra, aclarar los siguientes puntos: 1) Si bien existen servidores públicos irresponsables que practican conductas antiéticas durante el ejercicio de sus funciones, también existen servidores públicos honestos, respetuosos con su trabajo y comprometidos con sus tareas los cuales contribuyen con su esfuerzo a la marcha y desarrollo de las instituciones. 2) Las conductas contrarias a la ética han existido, y, seguramente existirán siempre, cualquiera que sea el sistema político y la época histórica. No obstante, el hecho de reconocer esta situación no exime de reflexionar y plantear un conjunto de medidas a fin de mermar su alcance. 3) Si bien la ética pública contribuye a la lucha para prevenir y evitar la corrupción no se queda únicamente en ello, contribuye en el proceso de generación de un Buen Gobierno que afronte los grandes retos de injusticia, pobreza, desconfianza o insatisfacción que padecen los ciudadanos. 4) El estudio de la ética pública invita a ir más allá, hacia una reflexión profunda, adentrándose en un territorio donde aún hay mucho que explorar.

CAPÍTULO PRIMERO DE LA ÉTICA A LA ÉTICA PÚBLICA

El cargo público es el que dará a conocer al hombre

Aristóteles

1. Generalidades y principios de la ética

Para tener mayor claridad y comprensión de lo que implica la ética en el servicio público, conviene partir de los conceptos básicos de la ética como disciplina, es decir, su definición, su objeto de estudio, sus diferencias o similitudes con respecto a lo moral así como los distintos caracteres, costumbres y hábitos en la conducta humana. Para ello se retoma a los padres de esta disciplina, a los primeros en escribir sobre la materia, es decir, a los filósofos y sabios de la Grecia clásica.

1.1 Una definición de la ética

La ética estudia los actos del individuo, entendiendo por acto “una disposición voluntaria de la inteligencia que suscita, controla y dirige las operaciones mentales para conseguir un estilo determinado de ocurrencias” (Marina, 1995, 163). Cada acto en el comportamiento tiene un nombre. Aristóteles (Ética Nicomaquea, 1107b) explicó en su tratado de ética en qué consistían cada una de las diferentes actitudes del ser humano, entre las cuales se encuentran las siguientes: A la persona que siempre se molesta se le denomina *iracunda* y al estado de ánimo *ira*; aquel que ambiciona riquezas desmesuradas es el *avaro* y el estado es la *avaricia*; quien delibera con sano juicio es *prudente*, y el estado de ánimo es la *prudencia*, el que habla con la verdad es *verídico* y al estado de ánimo se le denomina *veracidad*, etc. Todo individuo a lo largo de la vida adopta hábitos específicos para aplicarlos en su conducta diaria, de esta manera va adquiriendo principios éticos y formando su identidad y carácter.

De esta manera, la ética es la disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta. El *ethos*

del hombre es la tierra fértil de donde brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida. “La ética es la morada o lugar donde se habita, es el refugio de toda persona, la fortaleza inexpugnable del ser humano. Es suelo firme para caminar sobre la vida. La ética es una lámpara que ilumina al hombre en su vida” (Ferreira, 2005).

1.2 Tipología de los actos humanos: vicios, virtudes y justo medio

Una vez conocidas, al ser estudiadas, las formas de comportamiento humano, la ética las clasifica. Por un lado, en aquellos actos que benefician, son positivos o convenientes al ser humano en tanto que no perjudican ni a uno mismo ni a otro, por el contrario ayudan a los semejantes, por ejemplo, la justicia, la libertad, la lealtad o la prudencia. A éstos se les denominó virtudes. Por otro lado, se encuentran aquellos actos que perjudican, son negativos o inconvenientes porque no benefician tanto al que lo realiza ni al que lo recibe, a éstos se les denominó vicios, siendo ejemplos de ello la injusticia, el despotismo, la traición o la imprudencia.

“La virtud de un hombre es un bien digno de honra porque gracias a ella, viene el hombre a ser honesto o buen.” (Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, 1107b). La virtud es la potencia específica que el hombre tiene de afirmar su propia excelencia, es decir, su humanidad. “Es una forma de ser pero adquirida y duradera: es lo que nosotros somos porque hemos llegado a serlo. Es nuestra forma de ser y de actuar humanamente, es decir, nuestra capacidad de actuar bien. No hay nada tan bello y tan legítimo como que el hombre actúa correctamente” (Compte-Sponville, 2005, 14).

La virtud es una fuerza que actúa o que puede actuar. Así, la virtud de un hombre es querer y actuar humanamente. Este ejemplo, tomado de los griegos, dice lo esencial: la virtud es potencia, pero potencia específica. La virtud de un ser es lo que le confiere su valor o, dicho de otro modo, su propia excelencia. Virtud en el sentido general, es potencia; y en el sentido particular: humana potencia o potencia de humanidad. Las virtudes hacen que un hombre parezca más humano o más excelente que otro y sin las cuales, seríamos calificados de inhumanos. Esta situación supone un deseo de humanidad sin el cual cualquier ética sería imposible. Por tanto, la virtud es una disposición adquirida para hacer el bien. No el Bien absoluto, no el Bien en sí mismo, que bastaría con conocer y aplicar. El bien no existe para contemplarlo sino para ser llevado a cabo. La virtud es el esfuerzo por alcanzar el bien, y éste sólo existe en las acciones buenas y en las buenas intenciones designadas por la tradición con el nombre de excelencias. ¿Y cuál es la excelencia propia del hombre? Los filósofos griegos respondían que aquello que le distinguía de los animales o, dicho de otra forma, la vida racional, de manera que los actos de los individuos virtuosos se hayan regidos por la recta razón. En definitiva las virtudes son nuestros valores éticos pero encar-

nados en la medida de lo posible, vividos en acto. Los tratados de Ética enseñan que cuando los actos de la persona se acompañan de las virtudes ésta se halla en un estado “activo” lo que implica ser responsable y consciente de cada movimiento o acto a realizar. Estar en acto significa que el sujeto es dueño de la situación, que domina los deseos conforme a la recta razón, se sobrepone a ellos.

Una identificación de las principales virtudes señaladas por la ética en la antigüedad son las siguientes: amabilidad, cordialidad, amistad, autoridad, capacidad, compromiso, fortaleza, generosidad, honor, humildad, jovialidad o buen humor, justicia, lealtad, libertad, magnanimidad, magnificencia, moderación, paciencia, prudencia, respeto, sabiduría, sinceridad, sobriedad, templanza, valor, veracidad o franqueza.¹

En suma, la mejor forma de vida sea para el individuo, sea para los Estados, es decir, particular o colectivamente, es una vida unida a los valores acompañada de medios suficientes para tomar parte en las acciones virtuosas.

Lo contrario a la virtud es el vicio, la disposición a hacer el mal. Respecto de los dos tipos de actitudes, ya desde la Grecia clásica se señaló que las virtudes son mejores aunque son más difíciles de alcanzar, por eso la mayoría de las personas se inclina por los vicios. El sabio Aristóteles escribió que “Por naturaleza somos más inclinados a la intemperancia y deshonestidad que no a la modestia” (Gran Ética, 56) Cuando un individuo actúa bajo la influencia de algún vicio se halla en estado “pasivo”. Permanecer en este estado implica moverse bajo la influencia del vicio, sin entendimiento ni razón, se es movido por el influjo de la pasión. El concepto *Pasión* proviene de “pasivo” y, aplicado al ser humano, significa “un estado inactivo del sujeto” o “una perturbación desordenada de ánimo”. *Pasión* o *pasivo* es lo contrario a estar “activo” o en “acto”. Cuando no hay razón hay pasión, entendida como un estado que mueve al hombre sin deliberación. Una pasión arrastra, desquicia, esclaviza. Las pasiones mueven al ser humano sin tomar en cuenta su voluntad. Todo lo que no se hace de manera libre y deliberada se hace con pasión. Metafóricamente, Platón retoma esta idea mediante la Alegoría de la Caverna, en la que muestra, por un lado, a aquellos que viven dentro de una caverna, en la oscuridad, sumergidos en la ignorancia, y por otro, a aquellos que logran salir de ésta y ver la luz, descubriendo así la verdad mediante el conocimiento. Aristóteles se refiere a esta situación también en términos metafóricos al hablar de los que viven “dormidos” y los que están “despiertos.”

Algunos de los vicios más comunes en la conducta del ser humano señalados en la ética clásica son: la ambición, la ira, la adulación, la indiferencia, la cobardía, la envidia, la malevolencia, la vulgaridad o mal gusto, el desenfreno, la insensibilidad, la mentira, la jactancia, la pereza, o la injusticia.

¹ Para ahondar en cada uno de estos valores ver, Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, Libros II, III, IV y V.

Por otro lado, el estudio de la ética señala que las virtudes constituyen el equilibrio moderado en la conducta de la persona mientras que los vicios a su vez conllevan dos situaciones extremas. Por ejemplo, respecto al uso que el ser humano hace del dinero, en un extremo está el *avaro* quien anhela acumular, y en el otro se halla el *pródigo* quien derrocha sus recursos. El equilibrio entre ambos, el “justo medio”, es en este caso aquél que hace uso del dinero con quien debe, cuanto debe, como debe y donde debe y a ese individuo antaño se le llamó *liberal*. En relación al carácter, aquel a quien todo molesta y se encuentra constantemente de mal humor es el *irascible*, su opuesto es aquel que nunca se molesta y se le denomina *anirascible*, el justo medio entre ambos es el *apacible*. En el campo de los placeres, en un extremo está el *desenfrenado* o *intemperante*, su opuesto es el *insensible* o *frío*, es decir que no siente placer alguno, el justo medio se encuentra en *sobrio*, *moderado* o *templado*. En palabras de Aristóteles: “La virtud es por consiguiente una disposición a actuar de manera deliberada, consistente en una mediedad relativa a nosotros, determinada por la razón y del modo en que la determinaría el hombre prudente. Es una mediedad entre dos vicios, uno por exceso y otro por defecto.” (Ética Nicomaquea, 1107a). De esta manera todo justo medio es una virtud.

El siguiente cuadro concentra los diversos comportamientos del hombre clasificados en virtudes y vicios.

CUADRO DE VIRTUDES Y VICIOS EN EL SER HUMANO		
Extremo (vicio)	Justo Medio (virtud)	Extremo (vicio)
Irascibilidad	Apacibilidad	Anirascibilidad
Temeridad	Valor	Cobardía
Desvergüenza	Pudor	Timidez
Desenfreno	Templanza	Insensibilidad
Envidia	Benevolencia	Malevolencia
Lucro	Lo justo	Pérdida
Prodigalidad	Liberalidad	Avaricia
Jactancia	Sinceridad	Auto depreciación
Adulación	Amistad	Grosería
Servilismo	Dignidad	Suficiencia
Voluptuosidad	Fortaleza	Sumisión a la desgracia
Vanidad	Magnanimidad	Pequeñez de espíritu
Extravagancia	Magnificencia	Desaliño
Bellaquería	Sabiduría	Simpleza

Fuente: Aristóteles, *Ética Eudemiana*, Libro II, 1221a.

Para los estudiosos de la ética, la práctica de las virtudes es lo que se denomina “el bien”, mientras que “el mal” será la práctica de los vicios. En la medida en que el ser humano

comprende cada uno de sus actos se forma y despierta la conciencia, y gracias a ella el hombre adquiere la posibilidad de elegir lo que considera más acertado bajo su responsabilidad.

La suma de actos adoptados en una colectividad da origen a las costumbres. No obstante, las costumbres no son inmutables sino que cambian a lo largo del tiempo. Con el desarrollo histórico del hombre, cada grupo humano, en sus distintos lugares y épocas ha establecido costumbres y deberes dando origen a las normas morales. Si los actos de los miembros de la comunidad se inclinan por las virtudes las costumbres serán buenas de lo contrario serán los vicios los que se reproducirán al hacerse comunes.

1.3 Valores y antivalores

Valorar es dar reconocimiento a ciertas actitudes como la justicia, la generosidad, la amistad, así como a determinados conceptos como la libertad, la felicidad, el honor, etc. Se reconocen como algo deseable digno de ser imitado. Los valores se asocian a las virtudes. Cuando un grupo de individuos practica alguna virtud y es valorada por una colectividad se convierte en valor.

Todo grupo humano posee maneras comunes de comportarse en sus relaciones y prácticas sociales. Dichas maneras, al tener un reconocimiento, poseen un valor. El conjunto de valores integran una cultura. Los valores son ideas, opiniones o creencias que comparten, reconocen y aceptan los integrantes de un grupo social y que se refieren a pautas deseables de conducta. Proporcionan los parámetros para determinar qué actitudes son apropiadas. Los valores se acompañan de un conjunto de creencias sobre lo justo, bueno y útil. Contribuyen al logro de un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta. Para saber si un valor lo es verdaderamente hay que acudir a la disciplina ética porque está trata precisamente las diversas costumbres y hábitos del ser humano que sirven de referentes para su calificación.

Los valores orientan las convicciones sobre el modo de hacer las cosas e interactuar. En una sociedad, a mayor fertilidad de valores menor existencia de normas, leyes y controles. Los valores, los principios y las normas éticas encaminan la acción social.

Se dan diferentes líneas de investigación en el estudio de los valores, así por ejemplo existen criterios como el de la mayor o menor universalidad de los mismos, su durabilidad, su amplitud o la relación de unos valores con otros. Un enfoque distinto se refiere a la existencia, por un lado, de *Valores Supremos o Universales*, los cuales existen a los largo de la historia y en diferentes culturas, por ejemplo, la verdad, la justicia, la belleza, la

libertad, la paz, la vida; por otro lado existen los *Valores Instrumentales* que se consideran medios para alcanzar los valores supremos, entre ellos están: el trabajo, la productividad, la eficiencia, la tolerancia, la educación, etc. En palabras del profesor Emilio Fereira: “Los Valores Supremos, son aquellos que trascienden en el tiempo: verdad, justicia, belleza, integridad, libertad, paz. Los Valores instrumentales o medios para alcanzar los valores esenciales: el trabajo, la productividad, la economía, el respeto a la autoridad, la libertad de expresión, desarrollo de personal, la igualdad de oportunidades” (Fereira, 2005, 8).

No toda idea o creencia reconocida y operada en un grupo humano es un valor. Por ejemplo, en una sociedad donde la corrupción se ha extendido a niveles inauditos, hasta el grado de hacerse crónica, ésta se vuelve parte de la vida diaria. Un individuo inmerso en una comunidad corrupta corre el riesgo de perder la capacidad de percepción para saber si la acción que realiza es considerada como un valor o como un antivalor. En tanto que otros individuos pueden no tener ya esa capacidad de discernimiento o no haberla tenido nunca, y aceptan los comportamientos antiéticos como algo normal o rutinario. Cuando una sociedad se encuentra escasa de recursos éticos se transforman los valores deseables y surgen conductas acompañadas de antivalores. A su vez, los antivalores se expanden y se prolongan en el tiempo entre cada vez más personas dejando de ser su existencia algo “anormal” para convertirse en “normal”. Un proverbio chino dice “Repíte mil veces una mentira y se convertirá en verdad”.

Con el transcurso del tiempo y con la incorporación de nuevos patrones en la vida diaria, las sociedades cambian, y con ellas los valores. A través de la historia es posible apreciar que existen valores que se derrumban y otros que surgen. Los cambios ocurridos en las últimas décadas en diversos ámbitos, como los demográficos, educativos, de salud, de género, tecnológicos y económicos han influido en la cultura nacional y en el sistema de valores tanto de forma positiva como negativa. Ejemplos de esos cambios son: la valoración de la democracia como una mejor forma de gobierno, la disminución de la natalidad, el aumento de la edad para el matrimonio, las uniones libre de pareja relaciones sexuales prematrimoniales, la integración de la mujer en el trabajo, el divorcio y las uniones libres o pareja de hecho, la influencia de los medios de comunicación en la opinión pública, la preocupación por la ecología, el medio ambiente y los derechos humanos, etc. Dichos cambios dan testimonio de las transformaciones de los sistemas valorativos en los últimos tiempos.

1.4 Los principios

Un principio es una causa primera que guía el actuar de una persona. Cuando un individuo realiza actos desmesurados en torno a la acumulación de dinero su principio es la *avaricia*,

en tanto que si comparte sus bienes auxiliando al semejante su principio es la *generosidad*. Estos ejemplos responden a dos casos diferentes, el primero a la pasión por acumular dinero y el segundo a una disposición a compartir ese dinero, es decir, dependiendo de los principios que adopte una persona su conducta será para bien o para mal del ser humano. De esta manera, que cada uno siga el camino de la virtud o el vicio, de los valores o anti-valores, es una opción voluntaria.

Cuando los principios se asocian a los valores y a la ética, establecen un compromiso público como resultado de la conveniencia social que les dio origen. En toda norma ética hay una deliberación previa seguida de una decisión sobre lo que se considera conveniente o como sostiene Adela Cortina “Los mandatos de moralidad prescriben realizar determinadas acciones porque humanizan y evitar otras porque deshumanizan” (Cortina, 1998, 72).

Cuando se formula una proposición que sirve de guía a la acción y se adopta, se adquiere un principio. Algunas de las expresiones más comunes en la sociedad que conllevan principios positivos son: “Respeta a los mayores”, “No hagas a otros lo que no quieres que te hagan a ti”, “Trata como quieras ser tratado”, “Da buen ejemplo”, “Haz el bien”, “Ayuda al necesitado”, “Práctica la generosidad”, “Sirve a tu comunidad”. En contraparte, algunas frases que plantean principios negativos son: “Quién no tranza no avanza”, “El tiempo es dinero”, “No confíes ni en tu sombra”, “Con dinero baila el perro”, “Difama, que algo queda”, “Todo mundo tiene un precio”, entre otros.

Los principios son necesarios en cualquier sociedad y por consiguiente, en cualquier proceso de formación y enseñanza porque el ser humano es ante todo un ser racional. Son el fundamento de cualquier construcción ética, aunque su implantación siempre tendrá mejor resultado si se acompaña de la convicción, es decir, de la persuasión y del convencimiento racional gracias a la deliberación.

1.5 El porqué de la ética

Los valores éticos son importantes porque cuando una persona adquiere este conocimiento va moldeando su conducta y su forma de ser. Aunque los seres humanos nacen con un temperamento innato que puede resultar difícil de modificar, es posible incorporar nuevos hábitos que les permitan encauzar su comportamiento e ir adquiriendo un *nuevo carácter* o reconduciendo el que se tiene. En la medida en que el individuo se sumerge en esta disciplina se va forjando a sí mismo al elegir unas posibilidades vitales y rechazar otras, siendo entonces que el quehacer ético es un hacerse a sí mismo. Y así como el escultor da forma a la piedra y el carpintero lo hace con la madera, trabajando ambos con un material externo, quien estudia la ética se da forma a sí mismo al elegir la forma de actuar en su vida. El

perfeccionamiento o mejora de uno mismo es la clave de todo progreso ético. No obstante, este proceso no es fácil de lograr porque implica voluntad, esfuerzo, tiempo para renovarse constantemente. En este sentido, conviene recordar una máxima de Confucio que dice: “El hombre debe renovarse cada día y después volver a renovarse, renovarse sin descanso y nunca dejar de renovarse” (Yáñez, 2000, 124). En esta misma idea Adela Cortina señaló: “En apropiarse de las mejores posibilidades vitales para forjarse un buen carácter consiste la sabiduría ética, y a esa necesidad originaria de elegirlo llamamos *libertad* en un sentido básico. Puesto que estamos condenados a ser libres, a tener que elegir, lo más inteligente es hacer buenas elecciones, *forjarse un buen carácter*, que es a fin de cuentas en lo que consiste ser bueno” (Cortina; 1998).

1.6 Pioneros de la ética y la moral

En Occidente, fueron los antiguos griegos los primeros en hablar y escribir de ética. La primer obra escrita sobre el tema es de Aristóteles, en el siglo IV antes de Cristo. En su “Ética Nicomaquea” o “Ética a Nicómaco” expone y desarrolla una clasificación sobre las distintas actitudes del ser humano. En estas obras, se afirma que todo aquel interesado por las cuestiones políticas debe conocer la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden al objeto de estudio de la ética, la que como él mismo autor señaló: “no es más que una parte del saber de la ciencia política” (Ética Nicomaquea, 1094b) por lo que se convierte en una herramienta poderosa de la que se vale todo Estado que se preocupa por la formación de sus gobernantes. Si bien este autor es el primero en escribir sobre ética no es el primero en hablar de ella. Él mismo reconoce que lo que él ha escrito no es sino una recopilación de lo ya dicho por otros sabios y filósofos que le precedieron. Los romanos, por su parte, fueron los primeros en escribir sobre moral, atribuyéndose a Cicerón el empleo por vez primera de esta palabra (siglo I a. c.). Por tanto, los antiguos sabios que enseñaron y escribieron sobre ética fueron quienes definieron qué acciones en el ser humano son consideradas como *virtudes* y cuales como *vicios* y lo hicieron con fundamento en el estudio profundo de las diferentes actitudes de la naturaleza humana. De esta manera, la ética como la filosofía son disciplinas de conocimiento que proceden de las antiguas civilizaciones, en ellas se encuentran las respuestas a las preguntas que generan confusión en la vida contemporánea.

1.7 Etimología de ética y moral

Desde el punto de vista etimológico las expresiones “ética” y “moral” significan lo mismo. El vocablo “*ethiké-ética*” procede del griego *ethos*, que significa “hábito”, “carácter” o “costumbre” igual que el término latino “*mos-moris*” del que procede “moral” que significa

“costumbre” o “que tiene buenas costumbres”. “De suerte que moral y ética se refieren al modo de ser o carácter que las personas van forjándose a lo largo de su vida” (Cortina; 1998: 25). Siendo entonces que la razón principal que las diferencia es la cultura de la que proceden: ética-cultura griega, moral-cultura latina. Sin embargo, las divergencias sobre el significado de ambos conceptos ha estado presente a lo largo de la historia existiendo diversos enfoques como los siguientes: a) *Enfoque laico-religioso*. Hay autores que consideran que la moral se refiere a lo religioso y la ética a lo laico. Otros consideran que ambas son parte de la religión o viceversa, es decir, que ambas son laicas. La idea de asociar el término moral al de religión se debe a que el Cristianismo retomó el concepto de moral usado por Cicerón, precisamente cuando la cultura cristiana comenzaba a cobrar importancia. Posteriormente, pensadores cristianos como Agustín retomará para el desarrollo de su obra el pensamiento platónico, mientras que Tomás de Aquino hará lo mismo con Aristóteles. La obra de ambos autores tuvo un impacto importante en la Edad Media. De ahí que para muchos la sola mención de ética o moral les traslade a un mundo religioso-cristiano. b) *Enfoque teórico-práctico*. Se refiere a que la ética se encuentra en el estudio, análisis y reflexión filosófica y/o académica mientras que la moral se ubica en la parte práctica, operativa o de ejecución. En este caso la moral sería la ética llevada a la práctica. c) *Enfoque elitista o de clase*. Se refiere a que la ética se usa más en el lenguaje del ámbito académico mientras que la moral se emplea en el ejercicio cotidiano de la lengua o de uso popular. d) *Enfoque general-particular*. Considera que la ética establece lineamientos generales que deben ser respetados en lo social, en lo colectivo, mientras que la moral se centra en lineamientos dirigidos exclusivamente a la intimidad personal. Con el fin de no entrar en discusiones históricas y filosóficas, en las que hasta la fecha no existe un acuerdo general, en este trabajo se utilizarán ambos conceptos como sinónimos.²

1.8 Objeto de la ética

El objeto principal de la ética es lograr una “vida activa” en la que el individuo tenga una conducta libre y responsable orientada a la realización del bien mediante el cumplimiento del deber. Cuando un individuo posee ética se despierta en él un espíritu de servicio y, en consecuencia, actúa con responsabilidad. La ética muestra los distintos comportamientos existentes en el ser humano lo que permite forjar el carácter al mostrar los diferentes caminos para actuar, ya sea de manera correcta o errónea.

² Una clasificación un tanto curiosa es aquella que señala que en España, después de la transición política (1978), los miembros del Partido Socialista Español (PSOE) y la izquierda en general empleaban el término “ética”, mientras que los integrantes de, en ese momento, Alianza Popular (AP), o los partidos de derecha utilizaban el concepto “moral”.

La ética enseña que se encuentra en poder de cada individuo hacer lo conveniente o lo nocivo. “Tanto la virtud como el vicio están en nuestro poder. En efecto, siempre que está en nuestro poder el hacer, lo está también el no hacer, y siempre que está en nuestro poder el no, lo está el sí, de modo que si está en nuestro poder el obrar cuando es bello, lo estará también cuando es vergonzoso, y si está en nuestro poder el no obrar cuando es bello, lo estará, asimismo, el no obrar cuando es vergonzoso.” (Gran ética, 72). Un ejemplo que demuestra que, efectivamente, reside en cada persona reaccionar de una manera o de otra, lo señala Víctor Frankl refiriéndose a las diferentes actitudes que tenían los hombres encerrados en un campo de concentración nazi durante la Segunda Guerra Mundial: “El ser humano no es un objeto más entre otros objetos; las cosas se determinan unas a otras, pero el hombre, en última instancia, es su propio determinante. Lo que alcance a ser -considerando el realismo de la limitación de sus capacidades y de su entorno- lo ha de construir por sí mismo. En los campos de concentración, en aquel laboratorio vivo, en aquel banco de pruebas, comprobamos y fuimos testigos de la actitud de nuestros camaradas: mientras unos actuaron como cerdos otros se comportaron como santos. El hombre goza de ambas potencialidades: de sus decisiones, y no tanto de las condiciones, según cuál de las dos pone en juego. (...) No son las circunstancias externas, por más adversas que parezcan, las causantes de nuestras desdichas, son más bien las propias elecciones de percepción las que marcan la diferencia.” (Frankl, 2004, 153).

En suma, la ética tiene por objeto lograr que el individuo sea consciente de cada uno de los actos que realiza y en consecuencia obtenga el dominio de sí mismo para actuar en favor de la comunidad política.

1.9 Los géneros de vida

La ética, al estudiar las actitudes y comportamientos del hombre establece tres géneros de vida. El primero se denomina *Género Voluptuoso*, en el que los vicios y deseos gobiernan al hombre. La voluptuosidad consiste en llevar una vida excedida de placeres, esclavizado a los deseos y pasiones humanas. Para los filósofos y estudiosos del tema, este tipo de vida es considerada indigna y más cercana a lo animal en la que la razón humana aún no logra el dominio de sí. Aristóteles se refirió a este respecto de la siguiente manera: “Los hombres vulgares se muestran completamente serviles al preferir una vida de bestias”.³ El segundo es el *Género Político*, que tiene como atractivo principal la búsqueda de honores y reconocimiento. La honra pública, para quien es merecedor de honor, lo es por la relevancia e

³ Esta idea en general se ha repetido a lo largo de la historia y se sintetiza muy bien en la siguiente frase: “Desde Platón hasta Bertrand Russell se ha repetido una metáfora: el cerdo quiere una felicidad de cerdo” (Marina, 1995, 161).

importancia de sus actos. En este género de vida las personas buscan respuestas a distintas interrogantes de la vida desarrollando así el razonamiento. Se comienza a gobernar a las pasiones gracias a un esfuerzo permanente y constante de principios éticos y valores educativos. Antiguamente, se consideraba que la vida política era un género exclusivo acompañado de una excelsa educación debido a lo cual sólo unos pocos seres podían tener acceso a ella: los hombres buenos. Bajo esta lógica, cuando un hombre aprende a vivir políticamente se vuelve dueño y señor de su conducta y actúa siempre en razón del bien común y a ello dedica su vida. En este sentido Marco Aurelio escribió: “En la constitución del hombre el deber preponderante es el bien común; el segundo es no ceder ante las pasiones corporales, porque es propio del movimiento racional e inteligente marcar sus confines y no dejarse vencer por el movimiento sensorial o impulsivo”. (Meditaciones, Libro VII, 55). Cicerón (La República) escribió: “Aquellos hombres que saben de las constituciones políticas y sus cambios no son hombres sino dioses porque esta materia es divina, es lo máximo a que puede aspirar el ser humano”. La vida política es por tanto un género acompañado de la educación. Finalmente, el tercer género de vida es el *Contemplativo*, el cual se refiere a las pocas personas que dedican su vida a la sabiduría, al cultivo de la espiritualidad y a la búsqueda de la trascendencia. Son aquellos que a lo largo de su vida tratan de “conocerse a sí mismo” como predicaba Sócrates, o como decía Buda: “Los sabios se dan forma a sí mismos”. En este género se renuncia a los bienes materiales, al exceso de placeres e incluso a los honores con tal de permanecer en un estado de contemplación acompañado de sabiduría y conocimiento.

Quienes se interesan por los asuntos públicos aspiran al segundo género de vida, es decir, el Político, el cual, aunque tiene trazado un objetivo claro, la búsqueda del bien común, no transita por un camino sencillo: el dominio de uno mismo.

2. La ética en los asuntos de gobierno y de gestión pública

Para referirse a la situación de la ética pública contemporánea se parte primero de una definición del concepto, se continúa con el objeto de estudio y, finalmente se expone la importancia de ésta disciplina respecto a la conducta de políticos y funcionarios.

2.1 Conceptualización de la ética pública

Quando se habla de ética pública se refiere sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público. La ética aplicada en los servidores públicos implica plena conciencia en sus actitudes la cual se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía. Implica lograr una “ética de la responsabilidad” como dijera Max Weber.

La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa principios y valores orientados al espíritu de servicio público. La ética pública se refiere entonces a los actos humanos en tanto que son realizados por gobernantes y funcionarios públicos en el cumplimiento del deber.

El bien que persigue la ética en el ámbito público mediante la práctica de los valores, lejos de ser una abstracción, se materializa en cada acto que realizan las múltiples instancias de la administración pública. Es la suma de miles de decisiones diarias de los funcionarios que laboran en las organizaciones públicas. Cada funcionario se encuentra diariamente con dilemas éticos que unas veces resuelve de manera rutinaria y otras como resultado de una profunda reflexión. Aunque el sentido común alberga principios básicos que permiten conocer lo bueno y lo malo, lo debido y lo nocivo, la vida conduce a situaciones en las que lo bueno no siempre resulta claro o evidente. La respuesta a un conflicto puede ser equivocada si la persona no cuenta con una escala de valores que le permita discernir lo que es correcto de lo que no. En el momento en que el hombre decide y actúa la respuesta puede ser justa o injusta, buena o mala, adecuada o inadecuada. Por eso es importante que los servidores públicos cuenten con un marco de valores que les sirva de guía en sus decisiones. La ética pública da al servidor público un conocimiento que le permite actuar correctamente en cada situación, por difícil que ésta sea, al ofrecer criterios para encontrar soluciones adecuadas. De esta manera, el estudio de la ética pública es importante al auxiliar en la definición sobre lo que es conveniente o no para la comunidad política. Se refiere a los criterios que debe tomar el servidor público para realizar sus funciones con miras a dar buenos resultados. Los asuntos de gestión están plagados de dilemas éticos.

2.2 La ética como base del perfil del servidor público

La ética pública estudia y analiza el perfil, la formación y la conducta responsable y comprometida de los hombres encargados de las cuestiones públicas. Más allá del conocimiento profesional que posean, es importante que sean individuos que estén inmersos en la moral pública, por lo que convendría que todo aquel que ingrese al ámbito público pase por el filtro de la ética a fin de ser tocado por los valores que le guíen en su actuar.

En los gobiernos y administraciones públicas contemporáneos, el perfil de las personas que ocupan un cargo se encuentra en una situación de heterogeneidad, esto es, existe una gran diversidad de profesiones que se postulan para ocupar un cargo de elección. Así, es posible encontrar profesionales de distintas disciplinas: arquitectos, ingenieros, profesores, contables, abogados, etcétera, incluso personas sin formación académica pero que han destacado en alguna actividad. Ante la ley, todo individuo tiene derecho a ocupar un cargo de elección

siempre que tenga el perfil y la capacidad para el puesto, no obstante, a esa capacidad y a ese perfil habrá que incorporar criterios éticos.

En la vida contemporánea, existe una fiebre entre los ciudadanos por querer ocupar un cargo público aunque el interesado carezca de una cultura política e ignore la importancia y la responsabilidad que ello implica. Cualquier individuo compite por un cargo creyendo ser merecedor de dicho honor del Estado.

La ética aplicada en los servidores públicos implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. En otras palabras, implica el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos o como señaló Aristóteles, *No se enseña ética para saber qué es la virtud sino para ser virtuosos*.

Mediante la ética los gobernantes pueden determinar la justicia o injusticia de los hombres, con ella se eleva la cultura política de un pueblo, por ella los hombres pueden estar bien consigo mismos, y si ello es así, lo estarán con respecto a los demás. Gracias a ella, los servidores públicos pueden emprender acciones positivas en todo momento ante cualquier circunstancia por muy difícil que ésta sea.

2.3 Objeto de la ética pública

La Ética Pública tiene por objeto lograr que las personas que ocupen un cargo público lo hagan con diligencia y honestidad como resultado de la deliberación. La asimilación de valores, la madurez de juicio, la responsabilidad y el sentido del deber son sus parámetros. La adopción verdadera de la ética, por un lado, motiva a la gente que está en situación de pasividad y por otro, permite un cambio de concepción, de actitud psíquica, de mentalidad cuando hay pensamientos y actos corruptos.

La ética busca cultivar la inteligencia en valores y moderar el carácter de los gobernantes y funcionarios, y si bien es importante en cualquier disciplina, lo es más en la política y en la administración pública porque ambas son responsables de conducir los asuntos de un Estado. Es conveniente reiterar una y otra vez la necesidad de esta disciplina en los servidores públicos ya que es precisamente su ausencia la que provoca que muchos de ellos en diferentes instituciones públicas caigan, y sigan cayendo, en escándalos de corrupción.

Actualmente existen personas sin escrúpulos ocupando cargos importantes del Estado es-cudándose, además, en la imagen de ser hombres respetables u honorables.⁴

Para Hans Kung el fin de la ética en política consiste en rescatar la dignidad humana. Al respecto señaló: “El hombre ha de ser más de lo que es: ha de ser más humano. Es bueno para el hombre lo que preserva, fomenta y realiza: su humanidad. El hombre ha de explotar su potencial humano, en aras de una sociedad humana y un ecosistema intacto, cambiando básicamente su rumbo de actuación. Su humanidad en potencia es muy superior a su huma-nidad en acto. En este sentido, el realismo del principio de responsabilidad y la <utopía> del principio de esperanza se reclaman mutuamente.” (Kung, 1991, 49-50).

El estudio de la ética permite al servidor público contenerse y dominar cada uno de sus ac-tos. El mostrar cómo conseguir el equilibrio ante cualquier circunstancia es el fin de la éti-ca. En la antigüedad lo llamaban templanza o ecuanimidad. El papel de la ética es orientar a quienes se encuentran en situaciones de incertidumbre para encontrar respuestas que les liberen. En el fondo, la ética busca que los servidores públicos no abandonen ni traicionen a los ciudadanos, por el contrario que contribuyan mediante su esfuerzo a hacerles la vida mejor.

⁴ La idea de que hombres corruptos se presentan como respetables se ejemplifica en el siguiente cuento titulado “La lección del Ladrón”. Un rey de la India, deseoso de aprender todos los secretos del robo, no con la intención de robar sino para im-partir mejor la justicia, hizo llamar a un famoso ladrón y le pidió que le diese lecciones.

El hombre pareció muy sorprendido, e incluso escandalizado.

-¿Yo, un ladrón? ¿Quién ha podido convencerte de semejante mentira? Siempre he vivido honestamente. ¿Cómo podría enseñarte a robar?

Y así, proclamando su inocencia y mostrándose indignado por la malignidad de sus vecinos, que sin duda lo habían denun-ciado para minar su buena reputación, el hombre fue puesto en libertad.

Sin embargo, unos minutos después, el rey se dio cuenta de que en su mano faltaba un precioso anillo. Hizo arrestar al hom-bre, lo registraron sin encontrar anillo, que ya había podido pasar a algún cómplice. Y esta vez, por crimen de lesa majestad, el hombre fue encarcelado y condenado a ser empalado al día siguiente.

Por la noche el rey no podía dormir. Confuso, recordaba las protestas de inocencia del hombre, tanto en el palacio como cuan-do había sido arrestado. En medio de la noche, el rey se levantó y bajó hasta su celda. Lo hicieron entrar, sombra silenciosa, y oyó al prisionero, que, solo en su negra mazmorra, rezaba con fervor, lloraba quedamente y seguía creyéndose injustamente perseguido. El rey –cuya presencia el prisionero no podía percibir– se fue sin hacer ruido, muy conmovido y, convencido de la inocencia del prisionero, decidió soltarlo, tras lo cual pudo volver a dormir.

Al día siguiente el hombre, liberado, fue llevado ante el soberano. Pasó rápidamente una mano sobre la otra e hizo aparecer el anillo de oro. Entonces lo cogió con dos dedos y se lo dio, con todas las muestras de obediencia y respeto.

El rey, muy sorprendido, le preguntó las razones de su comportamiento.

- Me has pedido que te diese unas lecciones –le dijo el ladrón-. He aquí la primera: un ladrón siempre tiene que parecer un ciudadano honrado, respetuoso con las leyes y las creencias. Y la segunda: es absolutamente esencial que afirme su inocencia, incluso contra la más extrema evidencia. ¿Quieres que demos la tercera lección? (Jean-Claude Carriere; El círculo de los mentirosos. Cuentos filosóficos del mundo entero, Circulo de lectores, Barcelona, 1998; pp.187-188).

El principal reto que afronta la ética pública no sólo es el establecimiento de los valores sino su *interiorización en las personas*. Es decir, es posible saber cuáles son los valores éticos deseables, pero lo difícil es cómo plasmar esos valores en la práctica diaria. El reto consiste en encontrar la forma de concienciar al servidor público sobre la importancia de mejorar su actitud por el bien del servicio público. ¿Cómo lograr que las cualidades éticas florezcan en la vida de los servidores, sobre todo de aquellos que han vivido habitualmente sin ellas? ¿Cómo despertar el interés por la ética?

2.4 La ética: el mejor control para los gobernantes

Una deliberación exhaustiva en relación a la manera de frenar diversas actitudes antiéticas en el ámbito público conduce a la idea de que junto a los controles externos (normas, leyes, auditorías) que existen dentro de la función pública es necesario también que cada individuo desarrolle el autocontrol interno mediante una conciencia y espíritu de servicio basada en un espíritu ético. Pretender someter a los hombres sólo por la fuerza del poder, por medio de la ley o por distintos controles externos, no es el mejor camino para evitar la corrupción y las actitudes antiéticas.

La causa inevitable de practicar algún antivalor es la conducta deshonesta del actor público, es decir, el acto corrupto se da porque un individuo toma la decisión de realizarlo y emplea en ello toda la sagacidad, astucia e inteligencia que posee. La implementación de leyes, códigos, sistemas de informáticos de control, auditorías, rendición de cuentas, informes, tecnologías, sanciones, etcétera, considerados como instrumentos externos al individuo, tal vez pueden frenar aunque no evitar que la conducta antiética se realice, esto es, “El conjunto de normas y controles no garantizan que el empleado público actúe de forma éticamente correcta. Sólo la fortaleza de las convicciones éticas del empleado puede cubrir el vacío que el contexto produce.” (Rodríguez-Arana, 1998).

Los cambios en las actitudes de gobernantes y servidores públicos hacia una mejora en la calidad de los servicios e instituciones no se pueden forzar desde fuera, deben surgir de ellos mismos, proceden del “despertar” como dijera Aristóteles, o del “salir de la caverna” que afirmara Platón, provienen “de un verdadero cambio del corazón” sostiene Caiden, implican que el individuo llegue a la madurez mental.

La razón por la que la ética es un instrumento necesario en la Política y en la Administración Pública radica en que ésta orienta las acciones humanas. Cada acto que realiza el hombre tiene su fundamento o justificación en ella. Cuando los hombres públicos se acompañan de una filosofía en ésta disciplina actúan bajo el autocontrol, siendo responsables de su conducta. De esta manera, la ética es el mejor instrumento porque conlleva el autocontrol

mediante el uso correcto de la razón y la consciencia sobre la idea de servicio colectivo. “El interés del Estado no puede depender de las pasiones del príncipe, ni siquiera de su deseo de ser malo o bueno sino que exige un profundo autocontrol”. (Cortina, 1998, 65).

Todo gobierno, para mantener una eficiente administración así como una imagen transparente necesita contar con individuos íntegros. Es aquí donde la ética cobra importancia al seleccionar y formar los perfiles y reiterar a los servidores públicos la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad. Por el sólo hecho de realizar una acción con responsabilidad y hacerla bien ya se está cumpliendo con los preceptos éticos. No obstante, esta premisa, por sencilla que parezca, es difícil de alcanzar y no todos los que participan en el ámbito público realizan adecuadamente sus tareas.⁵ La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.

2.5 La ética, ¿para las instituciones o para las personas?

A partir de los últimos años del siglo XX, el tema de la ética es discutido y analizado como un elemento necesario para ser incluido dentro de los programas de gobierno y en las normas de las instituciones. No obstante, las recomendaciones éticas, muchas veces generales y abstractas, se quedan en documentos sobre el escritorio sin llegar a ser transmitidas a los destinatarios. Para que estas recomendaciones sean eficaces, se requiere de un correcto sistema de transmisión así como de un periodo de tiempo prolongado. Para llegar al cambio de actitud de los individuos se requiere despertar la conciencia de una forma práctica e inteligente.

Existe una corriente de pensamiento cuyos artífices son los llamados institucionalistas -James March, Johan Olsen, R. Gargarella, Douglas Nort-, que destaca la importancia de las instituciones sobre los individuos. Sostiene que las faltas cometidas por los servidores públicos no constituyen un problema de valores sino de reglas institucionales. Si bien hay una lógica en su planteamiento, no obstante, una mirada profunda a las instituciones encuentra que éstas son operadas por individuos, cuyo comportamiento o hábito responde a una forma de pensar, que a su vez es resultado no sólo de la filosofía o normas de dichas instituciones, sino de los principios y valores que vienen de la propia familia, de las costumbres y la cultura social a la que pertenece cada persona por lo que es necesario señalar que la aplicación de la ética no sólo debe concentrarse en las instituciones sino también en los individuos.

⁵ Algunos servidores públicos no es que realicen mal sus tareas o las omitan, sino que obtienen ganancias adicionales por llevarlas a cabo mediante prácticas corruptas.

Ante la pregunta sobre qué es mejor, si un gobierno de buenas leyes o uno de buenos hombres, los antiguos griegos respondían que cuando las leyes son buenas benefician a la comunidad política siempre que los hombres las respeten y las apliquen, pero ante la evidencia de que éstas no se respetaban, sin duda era mejor contar con hombres buenos pues éstos, además de actuar correctamente en cada uno de sus actos, respetaban la ley. Incluso individuos con ese perfil eran considerados “Hombres Ley”. Parafraseando esta idea, al cuestionarnos si es mejor el gobierno de los hombres o el de las instituciones, una primera respuesta sería similar: son los hombres los que hacen las leyes y las instituciones, y así como un hombre bueno puede llegar a ser un “Hombre Ley”, un hombre con principios éticos en el ámbito público puede ser un “Hombre Institución”, de donde se deduce que cualquier mejora en la operación de las instituciones públicas, y por tanto de la credibilidad de estas, será mayor si se eleva la conducta moral de los individuos que la integran mediante una adecuada formación ética. Douglas North coincide sobre la importancia de poner atención en los individuos al decir: “Las instituciones son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente nuestra teoría debe empezar con el individuo” (North, 1993, 14). En suma, dada la complejidad del funcionamiento de los organismos públicos, hoy en día, es necesaria la inclusión de la ética tanto en el ámbito institucional como, y sobre todo, en el personal, de esta manera se fomentan los valores a través de diversos frentes.

2.6 La relativización del concepto. ¿Existe una o varias éticas?

En los últimos años existe un replanteamiento sobre la ética en distintas disciplinas. En la medicina, en los medios de comunicación, en la empresa, en la biología, en la tecnología, etcétera. Ante esta diversidad de materias en las que se evoca el concepto, surge la duda de si hay una ética o existen varias éticas. Esta situación genera que el término se use de maneras distintas, es decir, de manera relativa y simple, acompañado de un conocimiento “vulgar”, lo que puede originar un problema si no existe un entendimiento homogéneo del concepto.

Es importante dejar claro que la ética es una disciplina del conocimiento que se aplica al ser humano independientemente del ámbito en que éste se desenvuelva. No es que existan varias éticas si no que son diferentes los espacios donde se aplican. Así como la disciplina del derecho es una, siendo las leyes diferentes según la época y el lugar, de la misma manera la ética se ajusta a las costumbres y a los tiempos. Incluso en una misma época y lugar existen variantes. Cada una de estas éticas se refiere a los valores que se practican en cada grupo o comunidad determinada. Es importante dejar claro que, aunque varíe la forma, en el fondo no hay más que una ética, la vinculada a la idea del hombre, que se pone de manifiesto en la vida social, familiar, profesional y política del individuo, como

sostiene Victoria Camps al decir: “Sin lugar a dudas hay que dejar claro que la ética es una. Unos son los derechos fundamentales y únicos los principios que establecen, por ejemplo, la dignidad absoluta de la persona humana o la exigencia de la universalidad como criterio absoluto de la moralidad de las acciones” (Camps, 1997, 55).

Además hay que añadir que en esta disciplina existen distintos niveles de conocimiento según sea la profundidad con que se aborde. Más allá del conocimiento general o vulgar, existe uno más profundo en el que la ética contribuye al descubrimiento de un estilo de vida gracias a la búsqueda de la máxima felicidad del ser humano. Adela Cortina plantea una clasificación respecto al conocimiento de la ética, de los elementos básicos que todo ciudadano debe conocer como aspectos de conducta y solidaridad. Esta autora se refiere a ellos como “ética de mínimos”, mientras que a los elementos que muestran los estilos de vida, cómo ser feliz, cuál es el sentido de la vida y la muerte, los denomina “ética de máximos” (Cortina, 1998, 116). Por su parte Rawls, también establece una clasificación ética planteando que por un lado existe “una concepción moral de la justicia para la estructura básica de la sociedad” y por otro “doctrinas comprensivas del bien” (Rawls, 2000). La ética que se requiere para los gobernantes y funcionarios es la que contempla fundamentos básicos que inducen a actuar haciendo el bien y evita conductas indebidas. Dar ese paso en los gobiernos del mundo sería un gran avance para la humanidad.

3. La dualidad ética-política

El instrumento fundamental desde antaño para formar a los hombres de gobierno era la ética. En la antigüedad, aquel que quería participar en los asuntos públicos tenía que pasar por esta disciplina la cual era considerada como una rama de la política. Era el filtro para conseguir que los hombres que llegaran a ocupar los cargos públicos obraran bien. En las antiguas civilizaciones se encuentran referencias sobre la formación en valores para los gobernantes antes de que éstos tomaran posesión del cargo. Estas culturas contaban con *tratados* sobre el tema, con *códigos* para la función pública y con *maestros* que los impartían.

Las culturas antiguas nos dejaron testimonios muy valiosos en esta materia. Partiendo del siglo XVIII a.c. disponemos de *Código de Hammurabi*, en Babilonia. De China (siglo V a. c.) nos han llegado *Los Cuatro Grandes Libros* del sabio Confucio, de los que se derivan *Los principios chinos sobre conducta pública*. De los antiguos griegos (siglo IV a. c.) existen las obras de *Ética* que escribiera Aristóteles así como *Las obras morales* de Plutarco. De la India (siglo III a. c.) proceden *Los principios del Rey Asoka*. De la Roma clásica (siglo I a. c. y siglo I d. c.) contamos con el tratado *Sobre los deberes* de Cicerón así como *Los tratados morales* de Séneca. De esta manera, los gobernantes de antaño ejercitaban el arte de gobernar basándose en principios éticos que respaldaban cada una de

sus decisiones. “Desde antiguo, los seres humanos se percatan de que para vivir bien es imposible dejarse llevar por todas las pasiones que les inducen a obrar, y de ahí que también desde antiguo surja la idea de introducir un orden tal entre las pasiones que unas dominen sobre otras, unas sean dominadoras de las otras” (Cortina, 1998, 64).

Aristóteles construye su teoría de la política partiendo del entorno que rodea al hombre. De esta manera estudia primero la naturaleza mineral, posteriormente la vegetal y animal para llegar finalmente a la naturaleza humana. Y sostiene que sólo en la medida en que se conoce la naturaleza del hombre, con sus vicios y virtudes, se puede aspirar a la política. Como ya se ha señalado, este autor fue el primero en elaborar una obra escrita sobre la ética en la que muestra la importancia de ésta y la relación intrínseca que existe con la política. En este sentido escribió: “La política es la más importante de las ciencias y la más arquitectónica. Ella determina lo que cada ciudadano debe aprender y en que medida debe aprenderlo. (...) Al utilizar la política en las otras ciencias y al legislar qué es lo que se debe hacer y qué es lo que se debe evitar, el fin que persigue la política puede involucrar los fines de las otras ciencias, hasta el extremo de que su fin es el bien supremo del hombre” (Ética Nicomaquea, 1094b).

Históricamente, el tema de la ética siempre ha acompañado a la política como elemento que la complementa. En política, las decisiones no se pueden tomar como en las ciencias exactas, por lo que resulta de una profunda insensibilidad tomar decisiones basadas en criterios económico-cuantitativos a fin de ajustar el presupuesto, cuando se actúa así se abandona a la miseria, a la enfermedad, y a la inasistencia a los seres humanos, siempre los más desfavorecidos, que sin duda son también miembros de la comunidad. Un político no es un especialista técnico o científico y su papel es, como afirma Camps (1996), “sumar peras con manzanas”. En sentido contrario, las estrategias y decisiones políticas tampoco pueden simplemente sustituirse por más moral, ni el político puede cambiarse por el moralista. Es importante recordar que los extremos son malos y que la política y la ética por separado son incapaces de alcanzar acertadamente los objetivos en un Estado, por lo que es necesario buscar el equilibrio entre la virtud del <ético> y la experiencia del <político>.

Puesto que la política no trata únicamente del poder en sí sino de cómo la cosa pública afecta a la vida de las personas, no se puede dejar esta disciplina sin elementos que la orienten en momentos críticos. Actualmente, ante los cambios mundiales, los ciudadanos muestran una mayor exigencia hacia sus gobiernos bajo una nueva forma de hacer política que se acompaña de valores como la transparencia, la participación o la rendición de cuentas.

Un estudio de Edward Hallet Carr, titulado *Twenty Years, Crisis 1919-1939*, en el que analiza el periodo de la primera guerra mundial hasta el inicio de la segunda, concluye con un capítulo sobre la moral en el nuevo orden internacional en el que afirma: “Así como

siempre es utópico ignorar el elemento poder, también es una forma irreal de realismo ignorar el elemento moral en cualquier orden mundial. Al igual que, dentro del Estado, un gobierno necesita poder como base de su autoridad, también necesita el fundamento moral del consenso de los gobernados”.⁶ Sobre esta misma idea, Hans J. Morgenthau publicó en 1948 la obra *Politics among Nations*. En ella defiende la necesidad de una escala de valores al señalar: “Es absurdo decir que una actuación política no tiene ningún objetivo moral, pues la acción política puede definirse como el intento de realizar unos valores morales por medio de la política, y esto es el poder”.⁷

La valoración del poder en política se halla en dependencia directa con la imagen que se tenga del ser humano. Aquellos que consideran al hombre como bueno por naturaleza, racional, consciente y educable, ven la política como un medio para el progreso humano y para el desarrollo del mundo y por tanto ven el poder como algo benéfico. En cambio, los críticos del deber ser del político, señalado en la teoría política, consideran al hombre como corrompido por su naturaleza irracional y por tanto peligroso. Miran siempre la política como un negocio sucio, un quehacer inevitablemente inmoral y por consiguiente contemplan el poder como algo nocivo.

El mundo es una realidad dual y en el hombre se hallan mezclados lo bueno y lo malo. En política no se puede ignorar que el poder, dada la condición ambivalente del hombre, no siempre ni en todas partes ha sido utilizado de manera correcta. La historia de la humanidad está llena de ejemplos que muestran como se ha abusado de él. Precisamente por eso, desde los tiempos más remotos, han existido individuos que han dedicado sus esfuerzos para intentar controlar ese abuso. De ahí que entre la ética y la política siempre haya existido una relación inevitable.

Desde antaño, los estudiosos de la política han coincidido en la necesidad de que ésta se acompañe de la ética, porque cuando la ética se ausenta, se utilizan todos los medios, incluidos “los inmorales como la mentira, el engaño, la traición, el asesinato político y la guerra. Ni la diplomacia, ni los servicios secretos ni la policía están por encima de la moral” (Kung, 2000, 97).

⁶ Cf. Edward H. Carr, *The twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Londres 1939, 1946.

⁷ Cf. “Another Great Debate. The national Interest of the United States”, en *Politics in the Twentieth Century*, Vol. I : The Decline of Democratic Politics, Chicago, 1926, p. 110.

3.1 La relación ético-política en busca de la satisfacción de la pluralidad de intereses

La política en su esencia original es unión, integración, solidaridad, es el eslabón que une a los hombres, es cual cemento que da firmeza a aun edificio. Platón en el Protagoras sostiene esta idea de manera mítica al decir: “Ya intentaban los hombres reunirse y ponerse a salvo con la fundación de las ciudades. Pero cuando se reunían se atacaban unos a otros al no poseer la ciencia política, de modo que de nuevo se dispersaban y perecían. Zeus entonces temió que sucumbiera toda nuestra raza y envió a Hermes para que llevara a los hombres *el sentido moral y la justicia*, para que hubiera orden en las ciudades y ligaduras acordes de amistad. (322c) Le pregunto entonces Hermes a Zeus a quienes debería otorgar el *sentido moral y la justicia*. <A todos, dijo Zeus, y que todos sean partícipes. Pues no habrá ciudad si sólo algunos de ellos participan. Además, impón una ley de mi parte: que al incapaz de participar del sentido moral y la justicia lo eliminen como a una enfermedad de la ciudad>. Si ha de existir la ciudad, nadie puede desatenderse”.⁸

De esta manera, el resultado de sumar ética y política es gobernar sirviendo a la pluralidad de intereses. El principio por excelencia en el cargo es la desvinculación del interés personal en el servicio al Estado. He aquí la esencia de la política y el motor que debe impulsar a los políticos. Un Estado moderno que no beneficia a sus ciudadanos en términos políticos es ilegítimo.

El bien plural es el bien de todas las personas en tanto son miembros del Estado. Para alcanzar la satisfacción de la pluralidad de intereses le corresponde al Estado la tarea de arbitrar y resolver los conflictos. La teoría política señala que es responsabilidad del gobernante buscar el equilibrio, mediante la armonía y la colaboración entre las partes del Estado sin permitir que existan grupos o élites que se vuelvan más poderosos. Cuando esto sucede, el Estado se vuelve parcial y la justicia se corrompe. El gobierno no debe tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos, pues esto crea fractura en el Estado. En este sentido Marco Aurelio escribió: “Hemos nacido para la colaboración. Estar en conflicto unos con otros es contrario a la naturaleza. Conflicto es enfadarse y darse media vuelta” (Meditaciones, Libro II, 1).

Platón sostenía que el buen gobernante emplea todo su esfuerzo, inteligencia y capacidad en beneficio del Estado. “En ningún tipo de gobierno, aquel que gobierna en tanto que gobernante, examina y dispone de lo que a él le conviene, sino lo que conviene al gobierno, aquel para el que emplea su arte y, con la vista en éste y en lo que a éste conviene se adecua, y dice todo lo que dice y hace todo lo que hace.” (La República, 342 e). Por su parte, Cicerón, refiriéndose a la importancia de gobernar para todos escribió: “Los que hayan de

⁸ Platón, Protágoras.

governar el Estado deben tener siempre presente estos dos preceptos: el primero, defender los intereses de los ciudadanos de forma que cuanto hagan lo ordenen a ellos, olvidándose del propio provecho; el segundo, velar sobre todo el cuerpo de la República, no sea que, atendiendo a la protección de una parte, abandonen las otras. Lo mismo que la tutela, la protección del Estado va dirigida a utilidad no de quien la ejerce, sino de los que están sometidos a ella. Los que se ocupan de una parte de los ciudadanos y no atienden a la otra introducen en la patria una gran calamidad: la sedición y la discordia, de donde resulta que unos se presentan como amigos del pueblo y otros como partidarios de la nobleza: muy pocos favorecen el bien de todos” (Sobre los Deberes, Libro I, 85).

Un buen gobernante, cuando se acompaña de un Buen Gobierno, establece una forma de constitución que garantice una armonía entre las partes que conforman la comunidad política, cumpliendo así con uno de los mayores fines de la política que consiste en lograr que los ciudadanos sean personas dotadas de cualidades y capacidad para realizar acciones nobles.

3.2 Formación con ética para actuar en política

Es evidente que quien educa y conduce hacia la felicidad al gobernante prepara también a los gobernados para la firmeza, pues así como fuere el gobernante, así serán también sin duda los más de sus gobernados

Zenon de Citio

El camino para “saber” gobernar pasa por dos momentos: a) La formación adecuada del gobernante con ética y b) La operación política mediante la puesta en práctica de las virtudes éticas.

3.2.1 La formación del gobernante con ética

Sólo a través del saber, del conocimiento profundo mediante una adecuada educación, y el estudio de la ética de manera constante y paciente es como se llega a la liberación y dominio de los deseos, característica fundamental si se quiere gobernar con virtud y justicia. Sólo cuando el futuro gobernante alcanza el equilibrio y dominio de sí mismo, estará en disposición de realizar acciones dignas de honra.

Durante su proceso de formación es importante que se pregunte ¿Qué clase de vida quiero para mi comunidad? ¿Qué puedo hacer por el bien de ella? Quien participa en la vida de la comunidad debe actuar necesariamente a favor de ésta.⁹ Las actividades del político conforme a la virtud determinan la felicidad del Estado. Quienes aspiran a una vida superior a la voluptuosa, es decir, los que prefieren la vida política a la bestial, tienen que vencer los vicios comunes del cargo: la codicia,¹⁰ la avaricia,¹¹ el anhelo de poder, la vanidad.¹² Estos impulsos, que seducen al hombre, son los mismos en Oriente que en Occidente y no han variado en los últimos cinco mil años.

La teoría política señala que son tres las cualidades básicas que deben poseer los que han de desempeñar las supremas magistraturas: la primera es la lealtad a la Constitución establecida; la segunda, capacidad para las responsabilidades del cargo, la tercera, poseer virtud y justicia. (Política, 1309 b). La *Lealtad* se refiere a estar comprometido con el Estado al que se pertenece, con la comunidad política. La *Capacidad* habla de poseer los elementos idóneos para el cargo y gobernar dando resolución a las demandas ciudadanas. El tercer elemento, no menos importante, se refiere a la *Posesión de virtudes éticas* para saber gobernar. De las tres, tal vez la tercera es la más difícil de alcanzar. Cuando un gobernante se prepara con ética y sabiduría, logrando ecuanimidad y prudencia, alcanza lo que los antiguos denominaban “el principio recto” y por medio de éste sabrá discernir lo que es conveniente o nocivo en la acción de gobierno.

Platón, (La República, 376 e) también destaca la importancia de la formación de los gobernantes, al respecto señaló: “Adelante, pues, y como si estuviéramos contando mitos, mientras tengamos tiempo para ello, eduquemos en teoría a nuestros hombres” En otro momento también escribió: “No debemos permitir que los varones que educamos sean sobornables o apegados a las riquezas.”(La República, 403 a).

⁹ “El único fruto de la existencia sobre la tierra es una disposición virtuosa y unas acciones comunitarias” escribió Marco Aurelio, Meditaciones, Libro VI, 30.

¹⁰ “Quien se encuentra sometido a la pasión de la codicia roba los bienes de los súbditos”, escribió Tomas de Aquino, La Monarquía.

¹¹ Respecto al vicio de la avaricia Confucio escribió: “Cuando los gobernantes nada más buscan el incremento de su fortuna personal, se verán acompañados de gentes perversas, las cuales se disfrazarán de ministros justos, y el reino estará dirigido por hombres depravados”, Confucio, Los cuatro Grandes Libros. Por su parte, Cicerón escribió: “No hay vicio más repugnante que la avaricia, sobre todo en la gente principal y en los que gobiernan la República. Desempeñar un cargo público para enriquecerse no es solamente vergonzoso, sino también impío contra la patria. (Sobre los deberes, Libro II, 77).

¹² Weber se refirió a la vanidad al decir: “El político tiene que vencer cada día y cada hora un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida a sí mismo”. (La política como vocación; 1984, 154).

Cicerón decía que “aquellos a quienes la naturaleza concedió aptitudes y medios para gobernar... a estos hombres de Estado le son tan necesarios, y posiblemente más que a los filósofos, la fortaleza y el desprecio de los bienes exteriores así como la tranquilidad de espíritu y un ánimo sereno y no agitado de preocupaciones, puesto que no han de estar ansioso por el futuro y han de vivir con gravedad y firmeza”. (Sobre los Deberes, 403 a).

Alarcos Martínez insiste en la necesidad de la formación en quienes aspiran a la política al decir: “Quienes son o pueden llegar a ser capaces de ejercer este arte tan difícil y tan noble que es la política, prepárense para ella y procuren ejercitarla con olvido del propio interés y de toda ganancia banal. Luchen con integridad moral y con prudencia contra la injusticia y la opresión, contra la intolerancia y el absolutismo de un solo hombre o de un solo partido político; conságrense con sinceridad y rectitud, más aún, con caridad y fortaleza política, al servicio de todos.” (Martínez, 1999, 111).

Max Weber (1984, 178) al referirse a las características de quien aspira a la vida pública escribió: “La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para las que se requiere, al mismo tiempo, fervor y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se encuentra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un <sin embargo>; solo un hombre de esta forma construido tiene “vocación” para la política.”

Algunos ejemplos que ilustran la ética en la formación de los gobernantes en distintas culturas y momentos históricos, son los siguientes:

El origen del candidato. En la cultura romana, aquellos individuos que deseaban aspirar a ocupar cargos públicos se preocupaban desde temprana edad por emprender acciones nobles que les dieran reputación, prestigio u honor a fin de gozar de la credibilidad y confianza de la gente con la que vivían. Estos individuos, en el momento de promoverse para un cargo de elección, se vestían de blanco, pues este color simbolizaba pureza, palabra que a la vez se traduce en “candidez”, por lo que aquél que aspiraba a un cargo público debía ser el más puro, el más limpio, el más cándido. Ésta denominación dio origen al término “candidato” en política.

La elección de los gobernantes. Antes de la conquista de México, en la culturas pre-hispánicas para elegir al gobernante, primero se congregaba un número de jueces formado por hombres sabios, ancianos, notables, quienes debido a su edad poseían la prudencia y experiencia necesaria para saber elegir al candidato idóneo que supiera guiar a su pueblo. Este consejo de ancianos deliberaba y concertaba antes de elegir. Para tal elección se tomaban en cuenta las siguientes calidades: el elegido debería ser virtuoso, respetado, debería de tener nobleza, no debería amar en exceso la vida, no debería dejarse adular, corromper ni sobornar, debería ser restaurador e impulsor de las tradiciones de su pueblo, con pleno uso de sus facultades, prudente, valiente, de buena y recta educación, de buen hablar, de buen oír, que supiera estimar a la gente y que poseyera sensibilidad. Para el elegido existían ceremonias destinadas a recordarle los deberes hacia su pueblo: “Se conducía al nuevo dignatario (futuro rey) a una parte del templo, donde permanecía. Se sentaba de día en el desnudo suelo, y sólo por la tarde se le daba una estera para reclinarse; por la noche iba al sagrario a horas fijas para quemar incienso, y los cuatro primeros días no dormía más que algunas horas. Cerca de él había guardias que cuando se adormecía le punzaban las piernas y los brazos con espinas de maguey, dirigiéndole estas palabras: <Despiértate, tú no debes dormir, sino vigilar y cuidar de tus vasallos, no subes al trono para descansar, el sueño ha de huir de tus ojos, que necesitan estar abiertos para velar sobre el pueblo>. De esta manera, quien resultaba elegido era un hombre de cualidades muy grandes por lo que era querido, admirado y respetado por su pueblo. Precisamente, como era considerado el mejor, se subordinaban a su mandato y le mostraban lealtad”.¹³

El valor de la virtud en los gobernantes. En la antigua China (siglo V a. c.) el sabio Confucio se dedicó a transmitir la importancia de la virtud en los gobernantes a través de enseñanzas como la siguiente: “En cierta ocasión un discípulo hizo la siguiente pregunta: ¿Cómo hacer para enseñar a los hombres que cuando uno adquiere la virtud, se adquiere el verdadero poder personal? El maestro, tomando su bastón y dibujando círculos dentro de otros círculos en la arena, dio la siguiente lección: <Cuando los antepasados deseaban ilustrar la virtud a través de reino, primero ordenaban sus propios estados. Deseando ordenar bien sus estados, primero organizaban a sus familias. Deseando organizar a sus familias, primero cultivaban su persona. Deseando cultivar su persona, primero cambiaban sus corazones. Deseando cambiar sus corazones, primero buscaban ser sinceros en sus pensamientos. Deseando que hubiera sinceridad en sus pensamientos, primero buscaban el conocimiento verdadero dentro de su alma”. Mirando a los círculos, la luz de la comprensión comenzó a brillar en los ojos del discípulo. Y antes de que pudiera hacer otra pregunta, el maestro continuó: “Habiendo buscado el verdadero conocimiento en su alma, llegaron a ser sinceros en sus pensamientos. Por la sinceridad de sus pensamientos, cambiaron sus corazones. Cuando sus corazones cambiaron, sus personas se transformaron. Cuando sus

¹³ Alonso de Zurita, “Breve relación de los señoríos de la Nueva España”.

personas se transformaron, sus familias quedaron bien organizadas. Cuando sus familias quedaron bien organizadas, sus estados fueron bien gobernados. Cuando sus estados fueron bien gobernados, el reino estuvo en paz>. Al terminar, el maestro se levantó y se fue a su trabajo. El estudiante, asombrado por la enseñanza, cerró los ojos y se quedó meditando en las palabras de Confucio.” (Los cuatro Grandes Libros).

Estos ejemplos muestran que en las culturas antiguas, aún en épocas y lugares diferentes no había ninguna duda respecto a la importancia y vinculación de la ética y la política. Tenían claro que quien ejerciera la política debía contar forzosamente con una formación acompañada de valores para poder tener un gran sentido de justicia.

Platón escribió que los filósofos deberían reinar en los Estados, pero al ser consciente de que eso no podría ser, porque aquellos que aman el conocimiento se entregan a él de forma completa sin anhelar el poder, exhortaba a los gobernantes a buscar la sabiduría de forma profunda y verdadera. Advertía que de no coincidir ambos elementos, el poder político y la búsqueda de la sabiduría, en una misma persona: “No habría fin de los males para los Estados, ni tampoco para el género humano.” (La República, 473 d).

3.2.2 La operación política bajo principios éticos

La ética es acción. No se estudia ética para quedarse en la abstracción sino para ser aplicada en la práctica. El buen político vive con dignidad alejado de las pasiones. Un buen gobernante utiliza el poder como un instrumento para hacer el bien en cada decisión. De hecho, la auténtica gloria de un gobernante depende del progreso moral que alcancen los gobernados.

La idea de la “ética práctica” en política ha sido rescatada por distintos autores. Para Cicerón “el oficio de la virtud radica todo en la acción.” (Sobre los Deberes). Para Weber “Cuando un hombre es maduro, asume una actitud que brota de la profundidad de toda su alma, por lo que *actúa* conforme a una ética de responsabilidad” (Weber, 1984, 176). Para Victoria Camps “La ética se muestra más que se dice, o mejor aún, deberá decirse en un lenguaje capaz de mostrar su fuerza e incitar así a la acción” (Camps, 1985, 83). José Antonio Marina afirma que “Para la política lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad las irrealidades que pensamos” (Marina, 1995, 176). Estos autores coinciden en que la ética es acción consistente en llevar los valores a la práctica. De esta manera, la aplicación de la ética implica crear hábitos, despertar valores, pero lo más importante, implica formar el carácter para actuar con decoro.

De aquellos que ejercían la política con ética se decía precisamente que tenían *decoro* o *Decorum*. Que un político tenga decorum es garantía de ser discreto, cortés y honesto. Al respecto Cicerón escribió: “El concepto de esta palabra es tal que no puede separarse de lo honesto, porque lo que es decente es honesto, y lo que es honesto es decente. Todo lo decoroso aparece cuando le ha precedido la honestidad. Todas las cosas que se hacen con justicia son decorosas y las que se hacen con injusticia son indecorosas.” (Sobre los Deberes, Libro I, 94). El decoro de los políticos da confianza a los ciudadanos aunque no basta participar en política para decir que se posee este reconocimiento sino a la inversa, son los actos del político, la práctica misma, lo que le hace merecedor de esa denominación.

3.3 Principios para el decoro del buen gobernante

Algunos principios que acompañan al político y funcionario que posee decoro son los siguientes:

a) *Autoridad*. La teoría política enseña que la autoridad es la facultad o potestad que tienen los gobernantes para mandar realizando tareas que benefician a los gobernados. Cuando la autoridad no se entiende como servicio a la pluralidad de intereses dicha acción se corrompe y se transforma en despotismo. El despotismo es una forma de poder antipolítico. Cuando el poder va acompañado de autoridad resulta una acción eficaz en orden a procurar el incremento de bien en aquellos a quienes se dirige.

b) *Honor*. Es el reconocimiento a las acciones emprendidas que tengan algún mérito, al servir a los demás, es decir, tiene que ver con las obras buenas que realice un individuo. Un hombre malo no podría merecer honor, siendo éste el premio a la virtud que se otorga a las personas con buena fama. Algunas personas hacen de éste su principio en la vida, sin embargo, a pesar de ser una virtud es aspirada por pocos, pues al parecer “a la mayoría de los hombres les mueve más la avaricia de riqueza que de honores.” (Política, 1318 b). El honor es una virtud que deben poseer aquellos elegidos en los cargos públicos, cuando esto no es así, al tratar asuntos de mucha importancia ocasionan graves daños al Estado. Los cargos públicos son honores del Estado por lo tanto quien ocupe uno tiene el deber de honrarlo, y la mejor manera de hacerlo es emprendiendo obras que sean dignas de elogio. Cuando este principio es adquirido por los miembros de un gobierno todo el Estado se beneficia.

c) *Justicia*. A pesar de ser la justicia un bien para el Estado y un elemento importante de la política, no es fácil ponerla en práctica. En ocasiones, los encargados de ejercerla la descuidan o la dejan de lado lo que da origen a que haya muchos agravios, sobre todo para los más débiles. El hecho de que se omita tiene un precio: el sufrimiento humano. Los sufrimientos

vienen en distintas formas: pobreza, desempleo, hambre, dolor, muerte. Pero lo peor es que estos sufrimientos se perpetúan y crecen. El observar tanto dolor en los gobernados habla de la impotencia de los gobernantes, del olvido que han hecho de la justicia.

d) *Libertad*. El hombre libre es aquel que puede gobernarse por sí mismo y es capaz de dominar sus apetitos y pasiones por medio de la razón. La libertad va acompañada de ciertos elementos, implica cierta sabiduría, poseer educación. La libertad no funciona si no va acompañada de responsabilidad. La teoría política sostiene que hay dos condiciones para que un Estado sea llamado como tal, éstas son: “riqueza y libertad”. (Política, 1283 a). La riqueza proporciona la autosuficiencia, la libertad concede la soberanía, la autonomía y la independencia. Para Aristóteles una de las funciones del Estado es “evitar que el pueblo caiga en la esclavitud” -y continúa- “Pues ¿no es una cosa imposible que una comunidad que es por naturaleza esclava, sea digna de llevar el nombre de Estado? Porque un Estado es autosuficiente, mientras que lo que es esclavo no es autosuficiente.” (Política, 1291 a). Un gobierno que esclaviza a su propia comunidad es un gobierno tirano. Cuando se gobierna un pueblo se hace no para que éste viva como esclavo, sino para que sea libre.

e) *Prudencia*. Es una disposición de la acción que va acompañada de una deliberación con respecto a lo que puede ser benéfico o nocivo para el hombre. La prudencia se enfoca a los casos particulares, se manifiesta en el saber, en la experiencia y en la capacidad de obrar. Se basa en el principio racional, el cual reflexiona y elige lo que es mejor para posteriormente manifestarlo en la práctica. El hombre prudente tiene la capacidad para decidir convenientemente, asesorado por el principio de la recta razón. “Es prudente no aquel que tan sólo posee la norma recta de conducta, sino que también obra lo que, asesorado por un principio racional, parece ser lo mejor (...) al hombre prudente le corresponde llevar a la obra lo que es recto.” (Gran Ética, 158-159). En lo que concierne a los gobernantes, la prudencia está consagrada a la deliberación de lo que es conveniente para los individuos gobernados. Debe existir prudencia al legislar, al llevar a cabo medidas económicas, al reformar la Constitución, al aprobar un programa, al negociar con otros gobiernos y en cualquier otra decisión que se tome. En política, un error de deliberación puede tener repercusiones catastróficas para el Estado. Una equivocación en un plan de gobierno puede condenar, no sólo a la generación presente, sino a las venideras. Quien delibera necesita tiempo, calculo, logrando el propósito de alcanzar el bien.

Estas cualidades hechas principios y aplicadas correctamente en el ejercicio de la acción son fundamentales para construir un escudo que acompañe a los servidores públicos y contribuya a la generación de gobiernos justos con el añadido de ser reconocidos como un “buen gobierno”.

Una eficiente administración, una buena política, un buen gobierno necesita guiarse por principios, comportarse con *sabiduría* cualidad que es resultado de la evolución y desarrollo del hombre a lo largo de la historia, superando actitudes brutales, bestiales o conflictivas. Esta virtud tiene su fundamento en la inteligencia y la capacidad de raciocinio del ser humano que ha logrado, mediante el conocimiento, ser libre lo que le permite comprender la importancia de la convivencia social. Las personas no pueden dar lo mejor de sí mismas sin apoyarse en la sabiduría la cual orienta sobre aquello que debe hacerse así como el camino para alcanzarlo. La sabiduría implica un conocimiento de la vida, buenos consejos procedentes de la experiencia, una percepción de lo correcto.

Se piensa que la ética es restricción, prohibición o limitación, ignorando que, precisamente, este conocimiento conduce a la libertad y al dominio de uno mismo. Se trata de una disciplina que gira en torno a los valores más altos para el ser humano y señala como fin de cada acto el hacer el bien de forma libre. Vivir con ética es alcanzar el desarrollo humano integral, logrando la felicidad, máximo anhelo en la vida. Cuando se actúa acompañándose de un marco ético, hay un crecimiento personal que genera a su vez un círculo virtuoso, una fuerza real para actuar de manera positiva. El servidor público con ética tiene interés por los demás, quizá porque ve en el ciudadano no a un extraño sino a alguien próximo tal como señaló Platón en el *Protágoras* al decir “Todos los humanos son parientes por naturaleza”.

De esta manera, la ética es asunto de las personas que tienen conciencia, carácter, decisión, libertad, responsabilidad, compromiso así como capacidad de actuación. Un individuo imbuido de ética va más allá de sentir una satisfacción por poseer bienes materiales, busca maneras para servir.

Es relevante poner la mira en los escritos sobre ética y política de autores clásicos de lo contrario no se comprende esta relación. Porque, sin duda, resulta difícil hoy en día asociar la ética con los dirigentes políticos contemporáneos ya que existe un enfoque diferente respecto al arte de gobernar de antaño. Cuando se vincula la ética a la política la óptica sobre el actuar del gobierno cambia. Aristóteles afirmó que cuando los políticos obraban mal, lo hacían por ignorancia, porque no habían tenido la oportunidad de aprender en realidad para qué sirve la política, o bien porque no habían llegado a un nivel de conocimiento que les permitiera comprender que ésta es una disciplina para el desarrollo humano. En síntesis, la política es un instrumento al servicio del hombre. Y éste es el enfoque original de la auténtica política, aquella que es indisoluble de la ética. Así lo planteó este autor al referirse a la naturaleza básica de la vida humana en comunidad al decir: “La ciudad es una asociación para el bienestar”.¹⁴

¹⁴ Política, Op. Cit.

En la teoría política se encuentran los fundamentos que dan sustento a la relación ético-política. La política implica deliberación permanente sobre los deberes para la vida pública por lo que tiene una esencia ética irrenunciable. Ética y política se mueven dentro de una misma dimensión, la política no puede operar acertadamente sin la ética. Son los ojos de un mismo rostro. De ahí que, al faltar uno, la visión se torne incompleta, se impida ver el horizonte, generando que el cuerpo político tropiece.

La reincorporación de la ética a la política puede generar una fuerza que puede cambiar el rumbo de la sociedad al establecer nuevas directrices, un giro en la conducción de los fines del Estado así como en las formas de usar las técnicas y herramientas de gestión pública. Mayor calidad en el servicio, optimización de los recursos, mayor compromiso en la resolución de los problemas que agobian, no sólo a los Estados, sino a la humanidad.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. DESARROLLO, PRINCIPALES MODELOS Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

¿Cómo se pueden organizar las instituciones políticas de modo que se impida que los gobernantes malos e incompetentes hagan mucho daño?

Karl Popper

¿Cuál es la situación de la ética pública a principios del siglo XXI? ¿Qué instrumentos existen para su fomento? Para responder a estas interrogantes primero se sitúa a la ética dentro de las corrientes de pensamiento administrativo weberiano y de la Nueva Gestión Pública, posteriormente se expone el estado de la cuestión de la ética en el marco de las administraciones públicas contemporáneas señalando algunos modelos existentes para su fomento.

1. El Modelo Burocrático Weberiano

La versión weberiana respecto a la forma de operar de la administración pública destaca la importancia de la burocracia como elemento fundamental en la estructura organizativa del Estado. La administración tradicional inspirada en este modelo supuso en su día una innovación basada en lo racional y lo legal. Este esquema creó estructuras con una delimitación de competencias, donde los procesos se encontraban rígidamente predeterminados, la toma de decisiones fuertemente centralizada y la ejecución de los actos estaba precedida de rigurosos controles previos. El procedimiento era un instrumento clave en este modelo al ser considerado como el máximo exponente de la racionalidad, como el medio más adecuado para la defensa de la legalidad. Estas consideraciones explican por qué la cultura administrativa de los servidores públicos ha estado durante décadas enfocada hacia aspectos formales lo que generó la sustitución de los medios por los fines.

El poner demasiado énfasis en los medios y en el proceso provocó que el aparato burocrático creciera y con ello el incremento de recursos para su funcionamiento. “La complejidad de la acción administrativa en tiempos de crisis económicas ha hecho crecer los aparatos públicos de forma tal que el gasto público está materialmente disparado en todos los países occidentales” (Richard, 1993, 255). Paralelamente a esta situación, creció la imagen negativa de la burocracia, la connotación “burócrata” alcanzó un sentido peyorativo utilizándose para referirse a la lentitud y pérdida de tiempo en cualquier trámite de servicio público.

Por muy criticable que fuera el modelo weberiano éste ha permanecido aceptable en la medida en que una burocracia bien preparada, competente y entregada, posee el conocimiento necesario y una visión amplia y sintética de los problemas de los ciudadanos. Sin embargo, como afirma Michel Crozier: “Se volvió incapaz, por un lado, ante la complejidad creciente de los problemas, su mediatización y la intervención de grupos de interés y, por otro, ante la fragmentación de administraciones cada vez más compartimentadas. Las burocracias se han vuelto incapaces de preparar ninguna decisión al analizar los problemas mediante un sistema basado en arbitrajes sucesivos. Los líderes del sistema político-administrativo, incluso los más responsables, se muestran incapaces de razonar y de conceptuar los problemas “sistémicos” a los que se enfrenta el funcionamiento de las organizaciones.” (Crozier, 1996, 65).

El esquema tradicional weberiano fue válido durante mucho tiempo, incluso aún existen varios elementos del mismo que lo siguen siendo. Sin embargo, desde hace años, ha entrado en crisis. Sin duda, las aportaciones de este modelo en la operación de las administraciones públicas del siglo XIX tuvieron un carácter de avanzadilla. La erradicación de la designación de cargos bajo criterios políticos como sistema de botín o *spoils system*, fue un hecho contundente que motivó la profesionalización de los funcionarios. “Este hecho significó cambiar una administración de corte patrimonial, que ya no se ajustaba a un sistema capitalista en plena expansión, por una administración impersonal basada en uno de los principios que todavía caracterizan a las administraciones públicas occidentales. La permanencia en el empleo fue todo un logro. Parecía que toda suerte de corrupciones y corruptelas desaparecerían tras el establecimiento de un sistema de empleo público en el que el trabajo de los funcionarios dependiera de su mérito y capacidad y no de las veleidades de los políticos. De un sistema en el que la neutralidad de los funcionarios asegurase el estricto cumplimiento de las órdenes (democráticas) de éstos últimos y en el que servir al interés público fuera la motivación principal técnicamente eficiente en grado máximo” (Román, 2001, 229).

Sin embargo, el modelo se desgastó con el paso del tiempo y comenzaron a surgir las disfunciones. Aquellos principios de legalidad, permanencia, jerarquía, control, neutralidad llevaron a una administración pública a operar de manera lenta, con un exceso de reglamentos y procedimientos. Para realizar una acción, se requería la autorización de diferentes áreas. Por una firma que faltara todo se detenía, sobre todo si quien debía firmar estaba ausente, se hacía el desentendido o simplemente se negaba a hacerlo. Todo ello nos traslada a otra situación, y es que el funcionario, el burócrata, gozaba de un “pequeño poder” que se empeñaba en hacer valer. Era tan escrupuloso que, en el momento de firmar, se aseguraba, hasta límites exagerados, de que lo que autorizaba estuviera de acuerdo con la norma. La administración era rígida, fría, en ocasiones los buenos modales estaban ausentes y el ciudadano podía ser en ocasiones maltratado al acudir a un servicio público. La actitud del

usuario ante la realización de un trámite o servicio podía ser de incertidumbre, rechazo, temor, implicaba pérdida de tiempo, y además el ciudadano difícilmente tenía vías para quejarse del funcionario si recibía un trato inadecuado, y aunque lo hiciera, no servía de mucho al caer en saco roto.

Esa exigencia y rigurosidad de los procedimientos que ensoberbecía a los funcionarios frente a los ciudadanos, paradójicamente generaba a su vez miedo en dichos funcionarios en el momento en que debían responder ante sus superiores. La responsabilidad del servidor público era ante su jefe inmediato y no ante los ciudadanos. El principio de jerarquía podía compararse incluso con el del ámbito militar. El funcionario tenía la convicción de que debía hacer lo que el procedimiento indicara, aún en contra de lo que pudiera dictar su sentido común. Los resultados eran importantes, pero no tanto como el ejecutar las acciones conforme al procedimiento.

La posición del funcionario respecto a su margen de toma de decisiones es vital en la descripción weberiana de la burocracia moderna, “(...) para el funcionario es un honor su capacidad para ejecutar a conciencia y con precisión una orden, poniendo toda la responsabilidad en quien se la manda, y para ejecutarla como si respondiera a sus propias convicciones si esa autoridad jerárquicamente -a pesar de las ideas del funcionario- le insistiera en esa orden que a éste le parece equivocada. Sin esa negación de sí mismo y sin esta disciplina moral en su más alto sentido se desmoronaría todo el aparato”.¹⁵ En este mismo sentido, Laura Román escribió: “El funcionario que actuaba moralmente era aquel que no sólo obedecía las órdenes de sus superiores, sino que además lo hacía incluso si éstas contravenían sus convicciones personales. De este sistema de administración impersonal podía deducirse el resto de las características del funcionario ideal, del *ethos* burocrático. Neutralidad, competencia profesional, imparcialidad, objetividad, obediencia a los superiores, honestidad e integridad, diligencia, prudencia, veracidad, son todos valores que caracterizan al funcionario que trabaja para una administración alejada de la influencia partidista” (Román, 2001, 241).

Tal vez, lo que durante años hizo posible la permanencia del modelo burocrático weberiano y de su modo de tratar la complejidad de funciones que caracterizan a las administraciones públicas, consistió en que junto al nivel de desarrollo económico y político comenzaba el ascenso de una nueva etapa histórica basada en elementos científicos de racionalidad y eficiencia. Dicho modelo correspondió con una etapa de la existencia humana caracterizada, desde el punto de vista político, por la implantación del Estado de derecho y el establecimiento del conjunto de reglas y procedimientos en que éste se concreta, que hacen posible una organización profesional basada en el procedimiento.

¹⁵ Max Weber, La ciencia como profesión. La política como profesión, p. 118.

La crisis del modelo weberiano aunada a los cambios de valores que ya se perfilaban en las sociedades contemporáneas y a una mayor participación ciudadana que demandaba mayores resultados, hicieron que las transformaciones de las administraciones públicas fueran posibles al tener que modernizar sus estructuras burocráticas. La crisis del paradigma burocrático no sólo se debe a la necesidad de gestionar más y mejor con menos recursos, sino al reto de responder a la transformación del mundo administrativo moderno, ordenado y racional, y de un nuevo tipo de sociedad con otros valores basada en la industrialización. El cuadro siguiente presenta los valores característicos más comunes del modelo burocrático weberiano.

VALORES EN EL MODELO WEBERIANO		
Autoridad	Integridad	Objetividad
Capacidad	Jerarquía	Permanencia en el empleo
Diligencia	Lealtad	Profesionalización
Disciplina / Obediencia	Legalidad	Racionalidad
Espíritu de servicio	Mérito	Rigidez
Imparcialidad	Neutralidad	

Fuente: elaboración propia.

Frente a la necesidad de adoptar nuevas y mejores formas de organización y de procedimiento en la conducción de las organizaciones, debido a las acusaciones de ineficacia, negligencia o irresponsabilidad, se hizo indispensable incorporar nuevos mecanismos que dieran vida y agilidad al sistema administrativo que se hallaba estancado.

2. La Nueva Gestión Pública (NGP)

Dentro de los promotores de la aplicación de las técnicas de Nueva Gestión Pública es posible distinguir dos tipos: a) Los radicales o defensores a ultranza considerados también como de “primera generación” y, b) Los moderados, flexibles o de “segunda generación”.

2.1 Los radicales de la Nueva Gestión Pública o de primera generación

Al principio los precursores de la Nueva Gestión Pública se muestran radicales al aplicar las técnicas de la administración privada. Desechan toda flexibilidad. Convencidos del éxito de las técnicas en el sector privado no dudan en aplicarlas de manera idéntica al ámbito público sean cuales sean los factores culturales, sociales, administrativos propios de cada país, cuando precisamente son dichos factores los que dan su carácter distintivo a las organizaciones.

La Nueva Gestión Pública “tiene como fuentes de inspiración teórica: la economía y la gestión privada” (Huges, 1996, 119). Estas técnicas, proviniendo de un ámbito empresarial, manejan su propio lenguaje pero al ser incorporadas al ámbito público se acompañan de nuevos conceptos. De esta manera, los titulares de los cargos en la administración pasarán a denominarse “gestores” o “gerentes públicos”, en tanto que a los ciudadanos se les comienza a denominar con el término de “cliente”.

Las técnicas de la Nueva Gestión Pública, aplicadas en los países occidentales de corte anglosajón pertenecientes principalmente a la *Commonwealth*, obtuvieron logros en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, así como en los Estados Unidos. De allí se trasladaron a las diferentes regiones del mundo. Los países en vías de desarrollo adoptaron estas medidas, aunque no necesariamente de manera voluntaria, sin que hayan tenido los resultados que se habían augurado.

El programa gerencial de la Nueva Gestión Pública comprende los siguientes pasos: “1) Gestionar con las manos en la masa, que se traduce en dejar que los gerentes gestionen. A diferencia del administrador, el gestor reclama más autonomía, más margen de maniobra y a cambio ofrece mayores resultados. 2) Estándares y medidas explícitas de actuación. Se requiere que los objetivos estén perfectamente establecidos. 3) Mayor énfasis en controlar los outputs. Se acentúa la necesidad de reforzar los resultados más que los procedimientos. 4) Cambio hacia la disgregación del sector público, lo que supone el desmembramiento en unidades menores organizadas en función de los productos. La justificación radica en la idea de pretender obtener una mayor eficiencia mediante la disposición de concesiones dentro y fuera del sector público. 5) Cambio hacia una mayor competitividad en el sector público. 6) Énfasis en el estilo de gestión y en las prácticas del sector privado. Esta opción implica un rechazo de la ética y una flexibilidad en la contratación y distribución de recompensas. 7) Énfasis en una mayor disciplina y parsimonia (moderación) en el uso de los recursos” (Hughes citando a Hood, 1996, 114).

Para el logro de estas medidas era necesario reducir la participación del Estado, desregular o eliminar diversas leyes al considerar que existía una excesiva reglamentación, reducir personal de la función pública (burocracia), reclutar personal con base en “contratos basura” sin otorgar prestaciones ni generar antigüedad y sólo por periodos cortos y renovables, reducir las instituciones públicas (desmantelamiento del Estado), privatizar los servicios públicos así como dar vía libre a las empresas privadas. En suma, implementar estrategias de corte neoliberal.

De esta manera, aunque en la forma los cambios administrativos y la implementación de las nuevas técnicas de gestión plantearon el reto de crear, un nuevo modelo de administración

que fuera más eficiente y diera mejores resultados, en el fondo, estas técnicas se ajustaban al modelo del Consenso de Washington.

Los nuevos promotores de la gestión pública, fascinados por sus propuestas, encontraron un obstáculo en la conducta del personal público, ya que éste asumía pautas distintas a las deseadas. Se esperaba que los servidores públicos actuaran o reaccionaran de igual forma que el personal de la administración privada. Los teóricos de la Nueva Gestión Pública olvidaron tomar en cuenta que los objetivos de ambas administraciones son diferentes, que un ministerio no se administra como un centro comercial. Tampoco pudieron percibir que la cultura administrativa es particular en cada país y región. Esta situación la comenta con ironía Paul Krugman al decir: “Lo que ocurre básicamente es que los norteamericanos (estadounidenses) creemos que el resto del mundo no existe, y nos cuesta tomarnos en serio su existencia. Se trata de un gran país con el idioma dominante, con la cultura dominante, y nos resulta difícil fijarnos en lo que pasa fuera”.¹⁶

Debido a la forma de actuación del personal público, contraria a la esperada, los precursores de la Nueva Gestión Pública culparon a la ética del servidor público. La consideraron como un obstáculo, un freno a la innovación y un dique al desarrollo por el hecho de poner barreras al individuo y limitarlo en su actuar, por lo que las críticas a la ética pública no tardaron en aparecer. En este sentido, John Stewart y Stewart Ranson escribieron: “En el pasado, el énfasis se colocó en la ética de los servicios públicos como medio para motivar y proporcionar objetivos. Sin embargo, utilizar únicamente la ética de los servicios públicos es inadecuado. El personal tiene derechos sindicales y demandas legítimas que realizar. La ética del servicio público es inapropiada si nos conduce a salarios bajos y hacia unas condiciones de trabajo pobres” (Stewart y Ranson, 1996, 75).

Los gerentes públicos modernos cobijados bajo la doctrina de la Nueva Gestión Pública han ido cambiando la cultura del servicio público. Si bien los cambios no son malos cuando verdaderamente son para mejorar, es necesario estar atentos al impacto de las técnicas privadas en el servicio público y analizar, como sostiene la Catedrática Blanca Olías, “el precio que hay que pagar por la destrucción de la cultura de servicio público de los funcionarios y de los riesgos para la probidad y los valores éticos que conlleva la introducción de criterios de mercado en el sector público. La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso como los valores de la vida colectiva y con los intereses que, hoy por hoy, representa el Estado (Olías, 2001, 20).

Las técnicas del sector privado responden a una filosofía empresarial por lo que se hallan acompañadas del espíritu usurero-mercantil del interés privado, que al implementarse en el

¹⁶ Estapé Tous, M “Entrevista a Paul Krugman”, *La Vanguardia. Economía y Negocios*, 11 de septiembre de 1999. p. 8.

sector público transforma los valores y principios de las personas. Existe una sustitución y desplazamiento de los valores públicos por los privados. Las actitudes y comportamientos de los funcionarios cambian al hacerles creer que son gerentes de empresa. Algunos servidores públicos, fascinados por esta mentira, se sienten empresarios y actúan y desean ganar como aquellos, sólo que a costa del erario público.

¿Será verdad que los servidores públicos quieren ser gerentes? En caso afirmativo, ¿Por qué no están en el ámbito privado? ¿Por qué decidieron hacer una oposición? ¿No será acaso que actúan como respuesta a las teorías de moda? En sentido inverso, ¿Será que los administradores privados aspiran a los cargos públicos? En caso afirmativo, habría que sugerirles que se preparasen para participar en un concurso de oposición. Si el objetivo en el ámbito privado es la ganancia, ¿Será posible que en el ámbito público las ganancias puedan ser mayores? Pero si se toma en cuenta que distintas personas provenientes del ámbito empresarial ya poseen riqueza, debe existir otro motivo que les impulse a desear ocupar un cargo público. Y este es el anhelo de poder.

Un referente para tener una idea respecto de la ética pública en la Unión Europea, a inicios de la década de los noventa del siglo XX, es el *Seminario Internacional Sobre Modernización Administrativa y Formación* celebrado en Madrid, y que agrupó a los titulares de los principales organismos europeos encargados de la formación de funcionarios. Participaron en su organización el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), el Instituto Europeo de Administración Pública así como Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España.¹⁷ En dicho evento participaron ponentes de Francia, Reino Unido, Bélgica, Grecia, Holanda, Alemania y España. Algunas declaraciones de estos participantes en relación a la ética pública fueron las siguientes: a) El representante Francés, J.M. Duffau, señaló: “Desde luego en la Escuela Nacional de Administración (ENA) no hay enseñanza de ética de la administración. Este tipo de enseñanza se adaptaría bastante mal a nuestro modo de funcionamiento” (1993, 747). b) El representante Griego, Markidimitris, señaló: Nosotros en Grecia no enseñamos ética. Intentamos transmitir un mensaje a los participantes en los cursos de formación de directivos, en el sentido de que la ética se puede resumir sencillamente en una lucha contra la corrupción o en la lucha contra el fraude” (1993, 747). c) El representante del Reino Unido, Peter Coster, estableció una distinción: “entre la llamada ética (afirmando que ignoraba su significado) y la ética tradicional, referida a la ética de la burocracia, a la legalidad, a la formalidad, cumplimiento de la ley, pasividad, neutralidad y objetividad. Y declaró: “En el sistema británico no hay un gran componente dentro de los programas de formación dirigido única y exclusivamente a un comportamiento ético” (1993, 748). Una de las conclusiones de este seminario fue que: “La ética no se enseña sino que se comparte y se debate” (Fabregat, 1993, 802).

¹⁷ Como resultado de este evento se publicó el libro: *Modernización Administrativa y Formación*, editado por el MAP, Madrid, 1993.

Las declaraciones anteriores son muestra de una posición no muy a favor de los autores con respecto a la ética pública. Asimismo, la conclusión ofrece una idea respecto del punto de vista homogéneo en los asistentes al seminario respecto a esta temática. Es importante tener presente el momento o contexto de la realización del evento, es decir, inicios de los años noventa del siglo XX, cuando comenzaba el auge de las herramientas de gestión.

Ante esta situación, los teóricos de la Nueva Gestión Pública sugirieron sustituir *Los Valores del servidor público* por una *Nueva Cultura Administrativa*. Para afrontar la situación burocrática plantearon en un primer momento *flexibilización* como una forma de hacer menos rígidos los procedimientos y, poco a poco, intentar cambiar la actitud de oposición de los funcionarios y personal de la administración pública. Más tarde se propuso una política en la que no existiera personal fijo a fin de que se le pudiera renovar, cambiar o despedir, sobre todo si no se adaptaba al nuevo estilo de trabajo. De esta manera, la gestión de personal, en sus inicios, planteó que la ética era innecesaria y que con las adaptaciones a las nuevas técnicas de gestión el personal de la administración pública cambiaría paulatinamente su mentalidad. Owen Hughes, estudioso de las técnicas de gestión pública se pregunta: “¿Por qué los funcionarios públicos deben gozar de un puesto de trabajo permanente y para toda la vida? ¿Por qué no pueden trabajar sujetos a contrato?” (1996, 112). Las dudas surgen cuando el autor se encuentra ante el fenómeno burocrático con todas las dificultades que ello conlleva. Algunas razones que responden a ésta pregunta son las siguientes: a) El empleo fijo en los funcionarios genera estabilidad y constancia laboral ante los cambios de gobierno y vaivenes políticos. Cuando los puestos de los funcionarios dependen de los jefes inmediatos y éstos tienen la potestad de despedirles en cualquier momento, se genera una actitud de sumisión hacia ellos, b) La estabilidad de personal permite la continuidad en los programas de trabajo, c) Un funcionario con lealtad a la organización antepone este principio a los intereses políticos, d) Un personal estable es parte de la estructura administrativa la cual a su vez da fortaleza a un Estado porque con “adelgazamiento” las instituciones públicas se debilitan, e) Cuando los funcionarios trabajan por contrato se puede crear una situación de patrimonialización de lo público y de corrupción, f) La estabilidad laboral es resultado del servicio civil de carrera para aquellos que elijan un estilo de vida dedicado a la función pública. Dedicarse a la profesión de servicio público no equivale a tener un negocio para probar suerte y obtener dinero, o cerrarlo si se fracasa o traspasarlo cuando se está cansado como sucede en el sector privado.

Pero los teóricos de la gerencia empresarial van más allá y se preguntan ¿Por qué un individuo no puede enriquecerse en el sector público? Un servidor público no puede enriquecerse porque los recursos que maneja son de naturaleza pública, son resultado del esfuerzo colectivo, de los impuestos que pagan los ciudadanos, y en los que éstos depositan su confianza. El cargo público existe para cumplir con la resolución de demandas ciudadanas con objetivos precisos. Cuando algunos individuos se enriquecen desde el sector público

es porque se practica la corrupción o se hacen negocios ilícitos desde el cargo. He aquí una diferencia sustancial entre el sector público y el privado: el objetivo. La empresa privada en su naturaleza, es creada para hacer negocio y obtener dinero, ganancia, rendimiento o plusvalía mientras que, en el sector público, el objetivo es la resolución de la pluralidad de intereses en los aspectos social, cultural y de servicio, a pesar de que a veces se tenga que funcionar con finanzas desequilibradas. “Mientras que para la administración pública la sociedad es importante como fuente de legitimación, para el sector privado lo es como medio de obtención de beneficios. Mientras que para la administración pública la relación con la sociedad comprende casi todas las facetas de la vida de un individuo y se relaciona con éste en las circunstancias más variadas (desde la acreditación pública de su nacimiento hasta, en algunos casos, la privación de libertad), para la empresa privada la relación con los individuos se produce en una sola dirección, a saber, la que los convierte de potenciales clientes en compradores reales” (Román, 2001, 236).

La crítica a los males que padece la burocracia es totalmente justificable desde una perspectiva práctica, es decir, a través de la medición de satisfacción o no de los servicios que requiere un ciudadano en la vida diaria. La pasividad, la falta de iniciativa del trabajador, la falta de atención al ciudadano, son algunas actitudes criticables en el modelo “burocrático”. Una forma más precisa y adecuada para referirse a estas actitudes es la de “antivalores burocráticos” ya que éstos precisamente representan la negación de una verdadera ética. Para precisar, la crítica no es a la ética, pues esta conlleva valores, sino a su contrario, a la ausencia de ética que genera un aumento de vicios y antivalores dentro de la función pública.

El ataque a la ética del servidor público, la eliminación y cambio en los valores del personal, la desregulación o eliminación de normas y leyes que marcaban las pautas de comportamiento, así como la operación de algunos de los nuevos métodos de trabajo comenzaron a tener efectos que no se habían previsto en los cuerpos de funcionarios, uno de ellos, grave por cierto, fue la pérdida de valores.

Es importante destacar que así como existen valores en una cultura también es posible identificar contravalores o antivalores, es decir, los valores tiene polaridades, por ejemplo la maldad se opone a la bondad, la injusticia a la justicia, la mentira a la verdad, la pereza a la diligencia, etcétera. Estos contravalores se oponen al desarrollo pleno de las personas y por ende repercuten en la operación de las instituciones. Al respecto, la catedrática Blanca Olías señala que “Mientras la ética del servicio público estuvo asegurada por la sólida formación de los funcionarios públicos y por sus códigos deontológicos, imbuirles de espíritu emprendedor, sacar a flote sus capacidades de gestión y orientarles hacia el rendimiento era la prioridad esencial. Pero cuando la nueva cultura amenaza con relegar al baúl

del olvido los valores esenciales del espíritu público se hacen presentes las dificultades y los desafíos” (Olías 2001, XIII).

Para Brugue y Subirats (1996, 15) “El sector público presenta problemas de ineficiencia, de excesivo gasto, de poca capacidad de respuesta o de cerrazón organizativa; pero al mismo tiempo, consideran que lo más importante para entender la crisis del sector público no son estas disfuncionalidades internas sino la pérdida de valores y de objetivos, así como la crisis del propio concepto de público”.

Sin duda, en la estructura administrativa existen vicios que hay que evitar, pero culpar a la ética de esa situación es una visión errada cuando es precisamente lo contrario porque es la ausencia u omisión de la ética la que genera desviaciones, vicios en el personal, conductas acompañadas de antivalores. La ética sólo puede ser vista como un obstáculo en la medida en que sirve de muro de contención para aquellos cuyos intereses particulares son ajenos a los intereses públicos.

Históricamente, la ética ha sido criticada porque exige que quienes ocupen los cargos posean calidad moral basada en valores y principios, y son precisamente los interesados en asumir dichos cargos, ávidos de anhelo de poder, de codicia y ambición quienes, al no ajustarse al perfil idóneo, intentan desacreditar, combatir, omitir o eliminar este requisito.

A pesar de estar en una fase de desarrollo y operación, las técnicas de la Nueva Gestión Pública aún no tocan fondo respecto de los resultados finales, por lo que, todavía no han salido a la vez todos los efectos que ésta conlleva. No obstante, ya se pueden percibir los primeros elementos para hacer un análisis. En palabras de Hugues: “La Nueva Gestión Pública promete mucho, pero obviamente no se conseguirá todo lo prometido. De hecho, todavía está por ver si las mejores partes del modelo anterior (el profesionalismo, la imparcialidad, los elevados criterios éticos) pueden ser mantenidos en el marco de las mejoras que promete el modelo gerencial.” (Hugues, 1996, 131). Por su parte, Blanca Olías considera “arriesgado decir que hemos encontrado el equilibrio o que el camino emprendido no admite más que una dirección. Están emergiendo lentamente algunos efectos no previstos, económicos y sociales, de algunas reformas emprendidas. Aspectos considerados obsoletos e irrelevantes en el proceso de modernización de las administraciones públicas comienzan a requerir la atención de los poderes públicos y de la sociedad.” (Olías, 2001, XIII). El reconocimiento o no a la eficiencia de la Nueva Gestión Pública sólo podrá juzgarse por sus resultados, por sus efectos sobre el bienestar de la comunidad.

2.2 Los moderados de la Nueva Gestión Pública o de segunda generación

Los programas de gobierno aplicados en países en vías de desarrollo bajo la influencia de las medidas neoliberales no han dado necesariamente los resultados vaticinados, sino más bien los contrarios: mayor concentración de la riqueza, mayor desigualdad social, desempleo, pobreza, descontento y desconfianza en los gobiernos, debilidad de las instituciones públicas, corrupción, etc. Al respecto, Giovanni Sartori señaló: “Actualmente, la pérdida de la ética y la prosperidad económica han convertido a la corrupción en patológica e inaceptable”.¹⁸ Ante este panorama, la respuesta crítica de diferentes sectores en el mundo se hizo evidente: mayor participación ciudadana, creación de ONGs en diversos sectores, surgimiento de grupos antiglobalización o contra el neoliberalismo. Algunos economistas se desligaron del Consenso de Washington como Joseph Stiglitz, quien había sido presidente del Banco Mundial y más tarde Premio Nobel de Economía. Un caso interesante es el del Argentino Claudio Loser, alto ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, quien publicó un libro titulado “Enemigos” que causó polémica en su país al relatar situaciones del interior del organismo señalando que el FMI “peca de arrogancia y pone en marcha medidas que fomentan la corrupción”.¹⁹

En 1998, se celebró en Santiago de Chile la *Cumbre de las Américas*, en ella se llevó a cabo lo que se denominó *Consenso de Santiago*, en el que los jefes de gobierno latinoamericanos, a pesar de estar de acuerdo en algunos puntos con el Consenso de Washington, acordaron reforzar las siguientes medidas en sus gobiernos: “educación, salud, infraestructuras, sistema de justicia, combate a las drogas, seguridad civil, buen funcionamiento de los sistemas financieros, estrategias urbanas, rurales, servicios energéticos, de potabilización y de comunicación”.²⁰ A finales de los años noventa, siglo XX, diversos gobiernos y organismos supraestatales alcanzaba ya un nuevo enfoque respecto del tema de la ética pública al darse cuenta de la importancia de rescatar valores en las organizaciones públicas. En 1996 una de las grandes líneas que inspiraban el programa de reforma de servicio público australiano establecía lo siguiente: “La ética y los valores que distinguen las administraciones públicas deben ser mantenidos” (Conde, 2001, 376).

El reconocimiento de esta nueva realidad dio origen a diversas críticas a las técnicas empresariales y a nuevas interpretaciones teóricas de la Gestión Pública y a que algunos autores ampliaran o se replantearan sus puntos de vista al retomar la importancia y necesidad de la ética pública. Para Pollitt, la nueva corriente de gerencialismo o Nueva Gestión Pública

¹⁸ Citado por Martínez Bargueño, “La ética: nuevo objeto de la gestión pública” GAPP N° 10, septiembre-diciembre, 1997, p. 24.

¹⁹ Ver, Jorge Marirrodiga, “<Enemigos> del FMI”, El País, 28 de marzo de 2005.

²⁰ José María Serrano, El consenso de Washington: ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?, Op. cit.

“representa en realidad el revivir de la gestión científica de Frederic Taylor. (...) La recuperación de esta ideas ignora los progresos en el comportamiento organizativo desde los tiempos de Taylor”. (Hughes, 1996, 125). Para el profesor Carles Ramió la ética “es una corriente significativa dentro de la gestión pública” (2001, 4). Para el profesor Caiden “A una administración en ocasiones moribunda debe seguirle una organización pública saludable a la que se asocien, como irrenunciables, los más altos estándares de honestidad e integridad” (Román, 2001, 241). Para Laura Román: “Si queremos hablar de una Nueva Gestión Pública es necesario llevar a cabo una verdadera revolución cultural”. La misma autora se cuestiona: ¿Por qué nos interesa la ética pública? -y responde- “Es importante porque nadie quiere ser gobernado por políticos y funcionarios corruptos, inmorales o que actúen de acuerdo a procedimientos poco éticos” (Román, 2001, 225). Para el profesor Manuel Villoria “Cuando se han catalogado y medido los motivos por los que los empleados públicos trabajan en lo público y se esfuerzan, se ha descubierto un importante volumen de motivos intrínsecos, es decir, motivos derivados de la propia naturaleza del trabajo y de sus efectos. Así, se han descubierto motivos como la entrega a un programa público por identificación personal con el mismo, o como el orgullo de poder participar en procesos de formulación de políticas públicas; también se han descubierto motivos como el deseo de servir al interés público, la lealtad y el sentido del deber a la nación, o la búsqueda de equidad social; finalmente, se han descubierto motivos de tipo afectivo y altruista, como la convicción de que el programa en el que se trabaja es importante socialmente para ayudar a los más desfavorecidos, o como la búsqueda del bienestar general. Ciertamente, la presencia de motivos intrínsecos, en contraposición a los puramente externos -pagas de productividad, ascensos, etc.- favorece la toma de decisiones éticas en la administración y reduce la corrupción en magnitudes difíciles de medir pero intuitivamente importantes. En consecuencia, la selección de personas con motivaciones intrínsecas para el servicio público es, desde una perspectiva ética, una medida muy positiva” (Villoria, 2000, 49). Para Manuel Martínez Bargueño: “La idea de servicio público es el fundamento de la ética, por eso el trabajo en el sector público fue identificado desde sus orígenes con la honradez, la laboriosidad, la eficacia, la transparencia y otros muchos valores que hicieron del trabajo en el sector público una auténtica tarea de la que la sociedad espera frutos de calidad” (Martínez, 1997, 24). Para la profesora Blanca Olías “Nada más significativo al respecto que la creciente preocupación por la ética pública y los valores de empleados y directivos. La nueva cultura que se pregoniza como requisito indispensable para llevar a buen término el proceso de renovación, una cultura que pone énfasis en los costes, los resultados, la hegemonía del cliente y, más recientemente la calidad de los productos, cede terreno ante la preocupación por los valores de lealtad y probidad del servicio público” (Olías, 2001, XIII).

En esta nueva etapa de la nueva gestión pública, y como resultado de la pérdida de la confianza ciudadana en las distintas administraciones públicas de diversos países, la oficina de

servicio de gestión de la OCDE realizó un estudio sobre el comportamiento ético de los servidores públicos en nueve países y propuso un modelo de infraestructura ética para sus miembros. El estudio se elaboró en 1996 en base a los informes nacionales emitidos por los gobiernos y se publicó un año más tarde bajo el título *La ética en el servicio público*. Posteriormente, en 1998, la Junta del Consejo de la OCDE recomendó a los países miembros el mejoramiento de conducta ética en el servicio. Un año más tarde solicitó un informe sobre la implantación de la recomendación. Como resultado de los informes se publicó en el 2000 el libro *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*.

De este modo, se reconocía nuevamente que la función pública es una organización compuesta por personas que gestionan intereses generales y que las consideraciones éticas constituyen algo consustancial con la actividad de quienes forman parte de las administraciones públicas. Se rescata así la importancia de fomentar nuevos valores para alcanzar una transformación efectiva que permita lograr una verdadera cultura administrativa. Cualquier programa de reforma de las administraciones públicas, si aspira a tener éxito, necesita forzosamente incorporar un ethos para la organización.

Originalmente, los precursores de la Nueva Gestión Pública sostenían que bastaba con emitir leyes, normas o códigos, obviando lo que el personal opinara, pensara, creyera o sintiera, se obtendría la conducta esperada. Contrariamente a esta opinión, bajo la visión de la ética en la gestión pública, se reconoce que la filosofía ética es como el corazón de la organización, debido a que son los principios y valores los que justifican el actuar de la gente y permiten comprender su comportamiento.

Contrario a la primera posición gerencial radical, considerada por algunos autores como de neotaylorismo,²¹ que opina que el individuo se mueve en base al interés económico, el barómetro EUROPINION n° 13 de septiembre-octubre de 1997 presenta el siguiente resultado: “Tres de cada cuatro europeos piensan que es importante tener éxito en la vida, pero para muchos de ellos esto significa algo más que ganar dinero, lo cual es importante para la mitad de la población europea. Sobre todo en el caso de los países mediterráneos, la gente concede un gran valor al autodesarrollo personal” (Román, 2001, 237).

Gracias a su desarrollo y al efecto generado en su aplicación las técnicas de gestión pública buscan obtener del personal mayor capacidad de innovación, mayor responsabilidad, margen de maniobra y actuación, mayor autocontrol al incorporar elementos que conlleven de un espíritu ético. A pesar de ello, se advierte que persisten conductas basadas en antivalores y que en tanto no se fomente y reiteren medidas para el fortalecimiento de la ética éstas brotarán a la primera oportunidad.

²¹ Retomando el nombre de Frederick Taylor quién implementó una serie de técnicas para la empresa a principios del siglo XX.

3. El lugar de la ética en la gestión pública

Las tres funciones generales de la gestión pública son: a) *La estrategia*, en la que se establecen los objetivos y prioridades para la organización así como los planes operativos para alcanzarlos, b) *La gestión de los elementos internos*, la cual hace referencia a la organización de los recursos humanos así como a la importancia del personal de dirección y gestión de personal y, c) *La gestión de los elementos externos*, que se refiere al trato con unidades externas de la organización, organizaciones independientes así como el contacto con la prensa y el ciudadano. (Hughes, 1996, 105). Conforme a esta clasificación, la ubicación de la ética se encuentra en la gestión de los elementos internos, concretamente en la *gestión de recursos humanos*.

3.1 La Gestión de Recursos Humanos (GRH)

Aunque no es de su exclusividad, en el área de Gestión de Recursos Humanos, en la que se recluta, selecciona, induce, forma, actualiza y capacita al personal, la ética encuentra un campo de actuación extenso. La Nueva Gestión Pública pone énfasis en mejorar esta área dando al gerente operativo más responsabilidades en el ámbito del personal. El propósito es lograr una gestión de recursos humanos más flexible y menos centralizada que intente transformar la mentalidad del modelo burocrático tradicional al incorporar nuevos valores. De esta manera, la administración pública podrá enfrentarse a la necesidad, cada vez mayor, de gestionar de manera dinámica, con talento e innovación. Yntema destaca la importancia que tiene la Oficina de Personal para la gestión pública. En su opinión, “El departamento de personal no debería considerarse meramente como un <servicio> a la dirección, sino más bien como un <apoyo> al personal. El termino apoyo es más positivo y ofrece una imagen de igualdad. La plantilla de personal tiene que cambiar su forma de pensar orientada hacia el procedimiento por una actitud de asesorar y dar soporte a la gestión de recursos humanos. Una estrategia coherente de Gestión de Recursos Humanos tiene que deshacerse de las normas tradicionales para hacer posible una flexibilidad que mejore su gestión. Un mejor conocimiento del comportamiento de los directivos, de su motivación y de la predisposición al cambio, supondría un cambio significativo en esa dinámica” (Yntema, 1996, 304).

Un elemento importante dentro de la gestión de recursos humanos es el papel que desempeñan los especialistas de personal en la decisión de contratación. Éstos deben ser conscientes de la importancia de su labor y de que cualquier acción contra la ética en esta tarea revertirá en la marcha de la organización. La importancia concedida a los recomendados, a las gratificaciones y obsequios, al intercambio de servicios y toda otra práctica similar resulta, no sólo éticamente condenable, sino que constituye también una práctica de alto riesgo. El

gestor de recursos humanos debe recordar que una contratación realizada mediante soborno, nepotismo, etcétera introduce en la organización a una persona que no es la idónea, y que además puede mostrarse reacia a las políticas de personal. El siguiente ejemplo permitirá comprender mejor esta situación. “Considerando su carácter sociable y su afición a la buena cocina, el licenciado Barroso, supervisor de contratación de la compañía Tornasol, fabricante de focos eléctricos, no vio dificultad alguna en aceptar una invitación a comer del ingeniero Ricalde, quien estaba a cargo de la planta. A mitad de la comida Ricalde dejó entrever la posibilidad de ayudar a Barroso para que iniciará sus estudios de posgrado, y en el momento de pagar la cuenta mencionó la conveniencia de que Barroso recomendará la contratación de Eugenia Lara para una vacante de secretaria. A pesar de contar con mejores opciones, Barroso recomendó la contratación de Eugenia Lara y pudo empezar sus estudios de posgrado. Tres meses después, el jefe de la nueva secretaria se quejó por su desempeño deficiente y se encomendó a Barroso tener una entrevista con ella. Asombrados, los compañeros de Barroso oyeron a Eugenia gritarle: “Usted no tiene ningún derecho a llamarme la atención mientras esté cursando sus estudios de posgrado”. El gerente del departamento no tardó mucho en descubrir qué había ocurrido y solicitó a Barroso y Eugenia su renuncia al puesto que ocupaban” (Werther, 1987, 109).

Para Crozier, el recurso humano es el diferenciador en cualquier desarrollo de proyecto. “No se trata simplemente del recurso humano a nivel individual, sino por el contrario del recurso organizacional que representa. El recurso humano pertinente no consiste en una colección de individuos, sino en una organización, o más bien en el conjunto de relaciones organizadas en una cultura” (Crozier, 1996, 32). Las personas son el capital humano más valioso en una organización. Cuando éstas son escuchadas y tomadas en cuenta funcionan mejor. En los tiempos de Taylor, se consideraba que la persona actuaba motivada por el estímulo económico, y éste era usado como un engranaje de una máquina para realizar operaciones mecánicas. En el clásico de cine “*Tiempos Modernos*”, Charles Chaplin recrea de manera irónica esta situación al mostrar la vida de un obrero de la época. El cómico representa a un trabajador de una fábrica que se dedica a apretar tuercas de manera mecánica y constante durante horas y horas. Llega un momento en que pierde el control de sus movimientos y se vuelve parcialmente loco. Las técnicas de Taylor, junto con las de otros teóricos del momento como los esposos Gilbreth quienes desarrollaron la técnica de *tiempos y movimientos*, generaron resultados ventajosos para las empresas pero a costa de situaciones desastrosas para los trabajadores. “Qué duda cabe que se ha evolucionado mucho desde la época dorada de la gestión pura y dura de las *business schools* americanas de los años cincuenta. Ahora se trata de algo diferente: están en juego no solamente las técnicas y los métodos, sino otra teoría del comportamiento humano y una nueva concepción de la acción colectiva” (Crozier, 1996, 33).

En la Nueva Gestión Pública, el área de recursos humanos tiene importancia esencial al ser la responsable de crear un ambiente ético, al desarrollar el profesionalismo y ejercer la transparencia en las prácticas diarias. Aunque la relación ética de un individuo con la organización se inicia mediante el área de recursos humanos a través del *proceso de admisión*, muchas veces se deja para la fase de *capacitación y/o formación*. La formación se define como el proceso mediante el cual se otorga un conocimiento y/o se adiestra al individuo en ciertas habilidades a fin de que desempeñe sus tareas de manera óptima. “La formación, cuando tiene adecuadamente en cuenta la motivación de la gente y la realidad de sus funciones, representa una inversión primordial para la colectividad pues acrecienta el valor de su recurso máspreciado: su personal”.²² Sobre este mismo tema, Michel Crozier sostiene que: “Si adoptamos una perspectiva dinámica, entonces la capacidad de innovar, de desarrollar nuevos servicios, y de conseguir una calidad cada vez mayor, no depende solamente de la inversión material (instalaciones, máquinas, fondos de operaciones), sino cada día más de la calidad y de la pertinencia de la inversión inmaterial (las personas, el sistema de relaciones, la cultura). La selección mediante test psicotécnicos, exámenes o diplomas pierde importancia en relación a la formación y a la experiencia en cooperación a través de formulas de delegación, de descentralización, de círculos de calidad o de desarrollo organizacional. El concepto clave que plasma el desarrollo de la inversión inmaterial es el aprendizaje. Según esta lógica, el hombre unidimensional del modelo industrial es sustituido por un ser que decide y se compromete, pero que también, y sobre todo, se reconoce por su capacidad de aprender individual y colectivamente, y que evoluciona en su aprendizaje.” (Crozier, 1996, 32).

En general, cualquier proceso de formación en los funcionarios es importante pero en particular hay una parte especial que es el momento en que se motiva al personal imbuyéndole del espíritu y filosofía de la organización acompañados de los principios y virtudes deseables. A una persona se le puede comprar su tiempo, su presencia, su conocimiento, incluso sus movimientos físicos pero no el entusiasmo o lealtad a la institución, por lo que, el momento clave para el fomento de la ética es el de la formación, instrumento importante para la modernización y la cultura administrativa.²³

También los programas de sensibilización son uno de los mecanismos tradicionalmente utilizados para inculcar valores éticos en los funcionarios. “El objetivo de este tipo de programas no es que los funcionarios aprendan moralidad, sino que se sensibilicen con la

²² Juan Antonio Richard Chacón, “Conferencia sobre los problemas de personal regional y comunitario”, p. 258.

²³ Al respecto, existen diferentes teorías que han tratado de identificar los elementos necesarios para hacer que un individuo se encuentre realizado mientras labora en una organización. Un ejemplo de esto es la Teoría de motivación de Abraham Maslow.

importancia de los valores éticos en su trabajo y desarrollen la capacidad de aplicar tales valores en circunstancias concretas. Los programas de formación pueden incluirse tanto en los cursos de ingreso en la función pública, como posteriormente durante el desempeño del puesto de trabajo” (Román, 2001, 246).

En la fase de formación hay dos momentos: a) *La formación inicial*, que se refiere a la inducción que se otorga al personal de nuevo ingreso y, b) *La formación para la actualización*, referida al conocimiento que se otorga a aquellos que ya trabajan en la institución y que necesitan estar al día en su materia. En ambos casos es básico reiterarles la importancia de los valores y de la filosofía de la organización. La ética en los programas de formación en el servicio público fomenta principios y valores. La libertad, la dignidad, la integridad, la solidaridad o el respeto a los derechos humanos pueden ser pasados por alto si no se insiste sobre ellos. A su vez, estos valores pretenden generar nuevas actitudes que conduzcan a una conducta sana o positiva.

A. Markidimitris, considera necesaria una formación de funcionarios en la que se establezcan diferencias según se trate de nuevo ingreso o de aquellos que ya están en servicio. Al respecto señaló: “En cuanto a la formación inicial, el elemento de la información de la mejora de los conocimientos de una persona es extremadamente importante, pero cuando hablamos de la formación de altos funcionarios (en ejercicio), nos referimos a personas que ya son especialistas, personas muy cualificadas, profesionales de alto rango; no es necesario entonces añadir un componente de formación profesional. En este caso debemos centrar la atención en el cambio de actitudes, comportamientos y capacidades o competencias” (MAP, 1993, 748).

Para la formación de funcionarios públicos existen diversos organismos. El siguiente cuadro señala algunos de éstos en los países europeos. En la década de los noventa del siglo XX, los representantes de estos organismos consideraban irrelevante incorporar el tema de la ética pública en sus programas de formación.

ORGANISMOS DE FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS EN PAÍSES EUROPEOS	
País	Organismo
Unión Europea	Instituto Europeo para la Administración Pública
Alemania	Academia Federal para la Administración Pública
Bélgica	Servicio o Centro Nacional de Formación
España	Instituto Nacional de Administración Pública
Francia	Escuela Nacional de Administración
Grecia	Centro Nacional de Administración Pública Instituto de Formación Inductiva Instituto de Formación en el trabajo Escuela Nacional de Administración Pública
Holanda	Instituto de Formación del Estado
Italia	Escuela Superior para la Administración Pública
Reino Unido	Ministerio de la Función Pública Oficina de Perfeccionamiento y formación Colegio o Escuela de Administración Pública

Fuente: Elaborado con datos de la obra Modernización Administrativa y Formación, MAP, Madrid 1993.

4. Los valores en la Nueva Gestión Pública

Los valores en la administración pública son indispensables al ser parte de la cultura organizativa, la cual es vital en la conducta del personal, ayudándole a crecer y a desarrollarse en armonía. Son los centinelas de la política y de la gestión pública. Un gobierno que basa su relación con los ciudadanos en la falsedad construye una relación frágil y endeble. Una relación construida sobre la verdad es una relación fuerte. Los valores dan sentido y orientación hacia lo que es conveniente en un momento preciso. En una organización, adquieren una gran importancia pues son pilar en cualquier esfuerzo por transformar el estilo de gestión en la administración pública. Los valores éticos acompañan en cada actuación laboral y permiten orientar, no dictar o imponer, el comportamiento.

Un verdadero cambio cultural en las organizaciones públicas no se reduce a la simple modificación de normas y leyes, ignorando la transmisión y asimilación de valores. La implementación de valores es lenta, no se manifiesta en forma inmediata, requiere de tiempo. Tampoco es homogénea, es decir, no es uniforme en todas las personas. Los valores establecidos en documentos de alcance público proveen la base para un ambiente donde los ciudadanos conocen la misión y la visión de organizaciones públicas.

Para lograr la eficiencia en las instituciones y en las personas que trabajan dentro de ellas, los servidores públicos, se requiere integrar los valores e intereses personales con los valores institucionales. De esta manera, individuos y organizaciones pueden caminar juntos hacia objetivos comunes.

ÁMBITOS PERSONAL E INSTITUCIONAL DE UN INDIVIDUO	
Ámbito personal	Ámbito Institucional
<ul style="list-style-type: none"> • Espacio íntimo (de soledad y reflexión) • Espacio familiar (padres, parientes, pareja e hijos) • Espacio social (amistades) 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad laboral • Satisfacción económica • Motivación • Relaciones de cordialidad y buen ambiente de trabajo

Fuente: Elaboración propia.

En esta idea coincide el profesor Muñoz Machado al decir: “Las instituciones actuales permiten afirmar que aquellas culturas en las que los empleados se identifican con los objetivos de la empresa, se trabaja en grupo, se tiene en cuenta el bienestar de los empleados a la hora de tomar decisiones, se confía en el buen hacer del empleado al que se convierte en partícipe y a quien se le remunera de manera equitativa, donde se permite la iniciativa de los empleados, donde se busca como origen de toda actividad la satisfacción de los clientes, y donde se basa la gestión en los procesos, de modo que se haga más eficiente la cadena de valor y, a la vez, se eviten las rupturas en el tejido social, suelen aparecer, con mucha más frecuencia, en las organizaciones con buenos resultados y son, casi las únicas posibles en empresas u organizaciones que emplean tecnologías sofisticadas y personas con un alto grado de preparación”.²⁴

La figura del funcionario anónimo es cosa del pasado, Hoy en día es necesario identificar a cada funcionario por la responsabilidad que tiene en sus tareas y por su conducta. Se requiere conocer su nombre, saber dónde opera y cómo se comporta. La mejor transparencia en sus actividades incluye la claridad y explicación de la información que maneja, respondiendo a los planteamientos que se soliciten demostrando que posee ética. La actuación de los servidores públicos está sujeta a la visibilidad de los ciudadanos y de los medios de comunicación, los cuales están atentos a sus errores y comportamientos por lo que es posible decir que se han convertido en vigilantes de los servidores públicos.

La Nueva Gestión Pública rescata e introduce una serie de nuevos valores. Ya no se considera a la administración como simple instrumento ejecutor de las órdenes políticas.

²⁴ Muñoz Machado, Andrés, “Las Infocomunicaciones y la nueva cultura organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo”, En: *Economía Industrial* N° 331.

Se reorienta la actividad administrativa hacia el logro de resultados, hacia una cultura con calidad de servicio, hacia mayores niveles de autonomía y responsabilidad de los directivos y de los funcionarios. Esta nueva situación plantea el papel de la cultura organizativa y de la ética pública como instrumentos de control de las burocracias públicas.

La administración pública actual descansa en los principios del modelo racional weberiano y de la incorporación de nuevos valores representados por la realización práctica de actuaciones eficaces y eficientes que den respuesta a las necesidades sociales de forma satisfactoria y con calidad adecuada y, además, con el menor coste posible. Para Martínez Bargueño (1997, 24), los valores específicos de una ética de la función pública contemporánea serían: “la profesionalidad, la eficiencia, la eficacia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia.” Por su parte, Victoria Camps sostiene que los valores del servidor público son: “El servicio al interés general, la imparcialidad, la transparencia, el uso adecuado de los bienes públicos, la responsabilidad profesional, la lealtad a la administración así como la humanización de la administración” (Camps, 1997, 58).

VALORES CARACTERÍSTICOS EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA		
<ul style="list-style-type: none"> • Atención al ciudadano • Calidad • Competitividad • Eficacia • Eficiencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad • Individualidad • Imparcialidad • Objetividad • Productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalidad • Rapidez • Remuneración mayor • Transparencia

Fuente: Elaboración propia.

En el proceso de búsqueda de identificación de valores para la administración es posible establecer dos criterios. En primer lugar, aquel que señala que cada país tiene una historia, unas costumbres, una naturaleza, una cultura y, por lo tanto, unos valores específicos que en ocasiones no se comprenden desde un punto de vista externo. Este criterio rechaza la idea de la existencia de principios universales para los servidores públicos, negando así la posibilidad de la existencia de una ética universal. Asimismo reconoce diferentes éticas en el mundo y sostiene incluso que cada país cuenta con una ética propia. El segundo criterio sostiene que sí es posible identificar valores universales para la administración pública argumentando la existencia de éstos en diversos países. Algunos de estos valores universales de la ética pública son: la lealtad a los principios constitucionales, la honestidad, el respeto, la defensa de los bienes y el patrimonio público, la responsabilidad o el buen trato a los ciudadanos. Todas ellas están presentes en las normas sobre ética en diversos países del mundo. Ya sea en Oriente u Occidente, los gobiernos y administraciones públicas manejan principios comunes para sus gobernantes. Igualmente, los encuentros, foros, congresos

internacionales sobre el combate a la corrupción e impulso de valores éticos son testimonio de que es posible percibir situaciones homogéneas que evocan principios y valores similares en los gobiernos. Un estudio aplicado por la OCDE (1997) a los países miembros, relativo a la ética pública, demostró que la mayoría de estos países contaban con leyes, códigos o normas en los que incluían ciertos principios comunes para sus servidores públicos: imparcialidad, honestidad, responsabilidad, integridad, respeto, fiabilidad, lealtad.

Ambos criterios no se contraponen, por el contrario interactúan, es decir, así como existe la disciplina jurídica (Derecho) cuya dimensión es amplia, teniendo que dividirse en áreas específicas (derecho administrativo, penal, laboral) y teniendo cada país su legislación la cual puede variar según la época y las circunstancias históricas. De la misma manera la ética es una disciplina única que se divide, para efectos de estudio en: ética y política, en administración, en biología (bioética), medicina, técnica, negocios, etcétera, pudiendo además aplicarse para una sociedad en particular o para una etapa histórica determinada. Un ejemplo es la llamada “ética protestante” expuesta por Max Weber. De esta manera, la ética en cualquier época o campo no cambia su objetivo logrando que el hombre se incline hacia los valores y en consecuencia actúe haciendo el bien.

Con base en los códigos de gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España, México y Argentina se elaboró el siguiente cuadro el cual permite comparar los valores que en cada uno de éstos países se consideran fundamentales para un Buen Gobierno.

CAPÍTULO SEGUNDO

VALORES CARACTERÍSTICOS EN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA				
Estados Unidos	Reino Unido	España	México	Argentina
Abstenerse de intereses personales Conservación del patrimonio Dedicación Denuncia de actitudes antiéticas Ejecutar sus deberes (responsabilidad) Evitar apariencias indebidas Honor y mérito Lealtad a la constitución No comerciar con el cargo No aceptar regalos ni sobornos No comprometer al gobierno No lucrarse (integridad) Imparcialidad Obediencia	Desinterés Humildad Integridad Liderazgo Objetividad Responsabilidad Transparencia	Austeridad Accesibilidad Confidencialidad Credibilidad Dedicación al servicio Ejemplaridad Eficacia Honradez Igualdad de género Imparcialidad Integridad Neutralidad Objetividad Promoción cultural y medioambiental Responsabilidad Transparencia	Bien común Entorno cultural y ecológico Generosidad Honradez Igualdad Imparcialidad Integridad Justicia Liderazgo Rendición de cuentas Respeto Transparencia	Aptitud Capacitación Colaboración Declaración patrimonial Decoro Denuncia de actitudes antiéticas Dignidad Discreción Ejercicio adecuado del cargo Equidad Equilibrio Evaluación Honor Idoneidad Igualdad de trato Independencia de criterio Justicia Legalidad Obediencia Probidad Prudencia Responsabilidad Templanza Tolerancia Transparencia Uso adecuados de los bienes Uso adecuado del tipo de trabajo Uso adecuado de la información Veracidad

Fuente: OCDE, La ética en el servicio público.

Diversas declaraciones de estudiosos de la ética coinciden en la idea de que existen valores éticos que pueden ser considerados como universales: a) Kluckhohn escribió: “Todas las culturas poseen el concepto de asesinato distinguiéndolo del de ejecución, muerte en guerra y otros homicidios justificables. Las nociones de incesto y otras reglas relativas al comportamiento sexual, y la prohibición de mentir en circunstancias definidas, las nociones de restitución y reciprocidad, de obligaciones mutuas entre padres e hijos, éstos y otros muchos conceptos son absolutamente universales.”²⁵ b) Kohlberg sostiene que “Hay una universalidad en la secuencia de los estados de la evolución moral”.²⁶ c) La filósofa Anna Wierzbicka afirma: “La verdad sobre la *comprensión humana* está basada en un universal y presumiblemente innato alfabeto de pensamientos humanos, y este alfabeto de pensamientos humanos es el que nos ofrece una clave para comprender a otros pueblos y a otras culturas”.²⁷ d) Ralph Linton, sostiene que “La universalidad se da en los valores básicos, que normalmente se asocian con la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, tanto físicas como psicológicas, y la realización de las condiciones necesarias para la supervivencia y el funcionamiento eficaz de las sociedades”.²⁸ e) Para J. A. Marina “Los antropólogos admiten que determinadas características de un sistema cultural son esenciales para el mantenimiento de la vida, y que es inevitable que haya en toda sociedad un conjunto de valores, normas e instituciones que las configure. Por ejemplo, toda sociedad debe asegurar algún modo de organización familiar, y también la educación de la descendencia para realizar las tareas imprescindibles. Además, hay que conseguir la seguridad del grupo, etc. No es, pues, extraño que existan en todas las sociedades normas referidas a la familia, a sus responsabilidades respecto a la educación de los niños, a los deberes de la comunidad” (Marina, 1995, 66).

Los valores actuales que se aplican dentro de la función pública contemporánea son resultado de la evolución y desarrollo de los modelos expuestos (Weberiano y de Nueva Gestión Pública) para los asuntos de gobierno, mezclan elementos del sector público y privado a los que también se incorporan aquellos valores provenientes de la participación social. El siguiente cuadro aclara esta idea al clasificar diversos valores por su procedencia.

²⁵ Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, *Journal of philosophy*, LII, 1995, p. 67.

²⁶ Kohlberg, L., *Psicología del desarrollo moral*, Desclée de Brouwer, Bilbao 1992, p 87.

²⁷ Wierzbicka, *Semantics, Cultura, and Cognition*, Oxford University Press, Nueva Cork, 1992, p. 67.

²⁸ Linton, Ralph, “The problem and perspectiva in Anthropology”, En: R. F. Spencer <ed.>: *Method and Perspectiva in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954, p. 67.

PROCEDENCIA DE LOS VALORES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA		
Valores de Modelo Burocrático Weberiano	Valores del Modelo Gerencial Privado	Valores del Sector Social
Autoridad	Aprovechamiento de tiempo	Capacidad crítica
Capacidad	Calidad	Civismo
Continuidad	Cambio	Colaboración
Diligencia	Capacidad de acción	Diálogo
Disciplina / obediencia	Competencia	Equidad
Espíritu de servicio	Economía	Justicia
Imparcialidad	Eficiencia	Movilización
Integridad	Eficacia	Participación
Jerarquía	Especialización	Respeto
Lealtad	Flexibilidad	Solidaridad
Legalidad	Innovación/iniciativa	Tolerancia
Mérito	Movilidad de personal	Transparencia
Neutralidad	Productividad	
Permanencia en el empleo	Racionalidad	
Parsimonia en el servicio	Rapidez	
Profesionalidad	Transparencia	
Respeto		
Responsabilidad		
Seguridad		

Fuente: elaboración propia.

Dentro de la función pública contemporánea existe una mezcla de valores que impulsados y fortalecidos de manera adecuada, pueden generar logros importantes. El modelo de Weber se niega a morir y el modelo gerencial no termina de consolidarse. Aunado a los valores señalados, resulta de interés conocer una tipología de valores para el servicio público tomados de la disciplina ética.

LA ÉTICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. DESARROLLO, PRINCIPALES MODELOS
Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

TIPOLOGÍA DE VALORES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA	
Amabilidad / Buen trato /Cortesía / Cordialidad	Honestidad /Honradez /Integridad /Probidad / Rectitud
Armonía / Concordia / Acuerdo	Honor
Asistencia / Presencia	Humildad /Modestia /Sencillez
Atención al ciudadano	Iniciativa /Actitud innovadora
Autoridad	Justicia
Benevolencia	Lealtad /Fidelidad /Adhesión
Calidad	Mérito /Merecimiento
Comunicación /Diálogo	Moderación/ Sobriedad/ Mesura
Confianza /Credibilidad /Fiabilidad	Obediencia/ Acatamiento
Confidencialidad /Sigilo profesional	Objetividad
Constancia/ Perseverancia / Tenacidad	Paciencia /Tranquilidad /Calma
Cooperación /Participación/ Solidaridad	Previsión
Cuidado /Esmero / Celo	Profesionalidad / Capacidad /Aptitud / Idoneidad
Decoro /Decencia /Dignidad	Prudencia /Cordura /Sensatez
Dedicación plena o exclusiva a las tareas encomendadas	Pulcritud /Buena presencia /Aseo
Diligencia /Rapidez /Presteza /Prontitud	Puntualidad
Disciplina /Obediencia /Orden	Renovación /Actualización
Discreción /Reserva /Cautela	Respeto
Discrecionalidad	Responsabilidad /Cumplimiento
Ecuanimidad /Ponderación	Sabiduría /Buen juicio /Tino
Eficacia	Sencillez en la tarea
Eficiencia	Sensibilidad /Intuición
Ejemplaridad	Templanza /Continencia /Autocontrol
Fortaleza /Firmeza	Tolerancia /Condescendencia
Franqueza /Sinceridad	Transparencia /Claridad
Equidad /Imparcialidad /No discrimina- ción /Neutralidad	Urbanidad /Educación
Espíritu de servicio /Compromiso	Valentía /Temple
Flexibilidad	Veracidad /Realidad
Generosidad / Liberalidad	

Fuente: Valores tomados de la disciplina ética así como de diversos Códigos de Gobierno.

El objetivo de los valores en la Gestión Pública se refiere a obtener mejores resultados en el servicio público. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia. “En relación con su orientación normativa la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o por valores como los de equidad, consistencia, o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial” (Gunn, 1996, 43).

La aplicación adecuada de los valores conlleva el Buen Gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios proporciona a un beneficio en la comunidad. Si un gobernante ignora u olvida los valores y no los practica, jamás podrá exigir ni esperar, que los miembros de la organización los posean. Por lo tanto, es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien gobierna a la práctica de valores, y disuadirle de cometer cualquier acto deshonesto. Lo que concierne a la ética, no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de los mismos, lo importante es la acción, que es el modo de convertir en realidad la conceptualización teórica. El comportamiento ético se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público. El solo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en operación. Toda discusión teórica respecto a la ética sólo tiene sentido si se logra hacerla operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El *deber ser* es siempre positivo pero su ejecución a través de la actuación, sin duda, siempre será mejor.

Los valores requieren aliados, una virtud jamás conseguirá sobrevivir si se encuentra aislada y rodeada de vicios. Necesita estar defendida por otras virtudes. Para obtener un nivel ético deseable se requieren garantías. Nunca es suficiente una buena intención para gobernar. Incluso la ley sola carece de fuerza, necesita apoyos. Sólo si un porcentaje amplio de personas posee valores es posible hacer frente a los contravalores en el sector público. Una sola persona buena evidentemente fracasaría en medio de tantas personas que no lo son. Se diluye.

Tendencias recientes en la administración pública (OCDE, BID, CLAD, TI, UE) sugieren que los países reconozcan la necesidad de ajustar sus valores para promover la integridad y contrarrestar la corrupción en el servicio público. Tanto gobernantes como gobernados consideran, cada vez más, la necesidad de prevención de antivalores debido a que se ha reconocido que cuanto más atención se otorgue a la prevención, menos se necesitará ejercer la autoridad. La prevención es una inversión menos costosa a largo plazo, con un impacto positivo en la cultura del servicio público favoreciendo la relación con los ciudadanos.

5. El proceso de gestación de la ética en las administraciones públicas

La ética pública existe desde antaño para formar la conducta de los hombres de gobierno. A pesar del descuido al que ha sido sometida, en las últimas décadas se ha vuelto a convertir en un tema de análisis fundamental entre los principales estudiosos del gobierno y administración pública. El compromiso de la ética en el ámbito público cobra importancia en los años setenta en los Estados Unidos a raíz del escándalo "Watergate" que terminó con la renuncia del presidente Richard Nixon. Este hecho demostró al público que algunos gobernantes y funcionarios practicaban conductas inmorales o antiéticas. Es entonces cuando se crean mecanismos para el fomento de la ética, como por ejemplo la *Oficina de Ética* y la *Ley de Ética* en el Gobierno, ambas creadas en Estados Unidos en 1978.

Si bien la ética por sí misma es importante, no se situaba en el foco de atención de investigadores y estudiosos de los asuntos públicos en virtud de que se partía de la creencia de que aquellos que ocupan cargos públicos son personas respetables per se y que la ética es inherente en ellos. No obstante, en 1976, un grupo de trabajo sobre ética perteneciente a la *Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA por sus siglas en inglés)*, organismo que agrupa a directores de Escuelas e Institutos de Administración Pública de distintas partes del mundo, acordó instar a varios centros académicos a que incluyesen la ética como asignatura esencial para la formación de los gestores públicos. En 1979 esta misma asociación llevó a cabo un estudio para conocer lo que se estaba realizando en diversas instituciones encargadas de la formación y el perfeccionamiento de funcionarios públicos. Un año más tarde, los resultados de dicho estudio señalaron que la ética y los valores, como área de conocimiento, no estaban incluidas en las Escuelas e Institutos de Administración Pública.

En 1981, la IASIA convocó una reunión para tratar ampliamente el comportamiento ético y la responsabilidad en el servicio público. En dicha reunión se acordó desarrollar programas de ética para funcionarios y se insistió en la necesidad de reforzar códigos de ética y medidas anticorrupción.

En 1983, se celebró en Washington D. C. el *Primer Congreso Internacional de Ética Pública*. Estuvo organizado por la Oficina de Ética Pública y por la Agencia de Información de los EEUU. Este congreso, el primero de alcance mundial en la materia, congregó a más de ochenta participantes procedentes de cincuenta y cinco países de los cinco continentes.

En 1987, en Estados Unidos, la *Asociación Nacional de Escuelas de Administración Pública (NASPAA, por sus siglas en inglés)* dispuso que los programas de formación de las Escuelas e Institutos de Administración Pública potenciasen los valores, los conocimientos y las capacidades de los servidores públicos para una atención administrativa ética y eficaz.

Un año más tarde, los copresidentes de un grupo de trabajo de la NASPAA, dedicado a la enseñanza de ética en la administración pública, elaboraron un informe en el que se solicitó que los programas universitarios de preparación a la función pública incluyeran, para todos los alumnos, contenidos de ética y que la ética pública fuera una asignatura obligatoria y autónoma que se proyectase, además, sobre otras asignaturas igualmente obligatorias.

Durante la década de los noventa se realizaron de manera bianual diferentes *Conferencias Internacionales Sobre Ética en el Gobierno*. En 1997 se realizó en Lima (Perú) la Octava Conferencia Internacional de Ética en el Gobierno; en 1999 se celebró en Durbán (Sudáfrica) la novena conferencia; en 2001, se realizó la décima en Praga (República Checa) mientras que en el 2003 fue Seúl (Corea del Sur) la sede de la undécima. También en esta década comienzan a surgir diversas manifestaciones en los gobiernos por instrumentar la ética en sus respectivas administraciones. En 1991, en los Estados Unidos, se estableció el *Consejo Presidencial para la Integración y la Eficiencia*; en 1992, el Ministerio de Justicia y Administración Gubernamental de Noruega designó un grupo operativo para la investigación del estado de la ética en el servicio público; en 1992, el Ministerio del Interior de Holanda situó como uno de los puntos esenciales de su programa de trabajo el de la *Integridad en la Administración Pública*; en 1994, el Reino Unido crea el *Comité Nolan*, que a su vez elaboró el documento titulado *Normas de Conducta para la vida pública*; en 1996, el gobierno de Australia, estableció una *Guía de los Elementos Clave sobre la Responsabilidad Ministerial*, la cual sirve de referencia para los principios, convenciones y reglas de conducta de las personas situadas en puestos ministeriales y ese mismo año, el Consejo Asesor de Gestión, publicó el informe titulado *Normas y valores éticos en el servicio público australiano* para aumentar la conciencia y el conocimiento sobre cuestiones éticas y proporcionar a los altos directivos un marco conceptual de conducta honesta.

También se crean paralelamente en distintos países del mundo organismos responsables del fomento de la ética. En Australia se crea el *Consejo Asesor de Gestión* y la *Comisión de Protección de Mérito en el Servicio Público*; en Nueva Zelanda, la *Comisión de Servicios del Estado*; en Noruega, un Grupo de Trabajo, dependiente del Ministerio de la Administración, para la educación y formación ética de los funcionarios; en los Estados Unidos se fortalece la *Oficina de Ética del Gobierno*; en los Países Bajos no existe un organismo en concreto, la tarea de promover la ética se halla directamente en manos de los funcionarios que dirigen un área, y se lleva a cabo de manera descentralizada; en Finlandia se creó un *Grupo de Trabajo para fomentar la ética* dependiente del Ministerio de Hacienda. (OCDE, 1997).

En materia jurídica, en este mismo periodo, aparecieron por un lado leyes de ética, y por otro, códigos de conducta. Entre las leyes se encuentran: en Finlandia, la *Ley de Funcionarios del Estado*; en Australia, la *Ley del Servicio Público*; en Noruega, la *Ley de Función*

Pública; en Dinamarca la *Ley de Personal de la Administración Central y Local*; en Holanda, la *Ley de la Función Pública*; en Japón, la *Ley sobre Ética de los Servidores Públicos*.

Respecto a los Códigos de Conducta: En 1990, en Nueva Zelanda se dio a conocer el *Código de Conducta del Servicio Público*; en 1991 en Portugal, el *Código de Conducta del Servicio Público*; en 1992, en Estados Unidos, las *Normas de Conducta de los Funcionarios del Poder Ejecutivo*; en 1995, en el Reino Unido se publicaron las *Normas de Conducta de la Vida Pública* así como el *Código de la Función pública*; en 1996, en Canadá, se dio a conocer el *Código de conflictos e intereses y de post-empleo para el servicio público*. También se crearon códigos específicos, ya sea por organismos o departamentos. En este sentido los Países Bajos cuentan con códigos descentralizados; en Noruega, los organismos públicos han elaborado normas de conducta que incluyen la misión y los valores respectivos de cada institución; el Reino Unido creó el *Código Ministerial*, mientras que el Tesoro Británico (1994) estableció un *Código para los Consejeros de Organismos Públicos que operan en el entorno del gobierno* (OCDE, 1997, 77).

A mediados de la década de los noventa la Oficina de Gestión Pública de la OCDE elaboró un primer estudio sobre la situación ética en algunos países. La información recibida permitió elaborar un diseño de “Infraestructura ética” el cual se propuso como modelo para la gestión pública en el resto de los países miembros de esta organización.

6. El modelo de Infraestructura ética de la OCDE

La confianza en el gobierno es vital en cualquier sociedad, sobre todo cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con equidad y administren los recursos de forma correcta. Así, la ética se torna en el soporte indispensable para garantizar esta confianza. Sin embargo, en los países de la OCDE,²⁹ se manifestó desde la década de los noventa un declive en la credibilidad de los gobiernos, con las correspondientes consecuencias negativas en su legitimidad y la de sus instituciones.³⁰ El Consejo

²⁹ Los países que integran la OCDE y que firmaron la Convención de 1960 son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Más tarde se adhirieron los siguientes: Japón (1964), Finlandia (1969), Austria (1971), Nueva Zelanda (1973), México (1994), Republica Checa (1995), Hungría (1996), Polonia (1996), Corea (1996) y la República Eslovaca (2000).

³⁰ Esta idea se sostiene en la publicación de la OCDE titulada: “La ética en el servicio público” así como “The pulse of Europe”, A survey of political and social Values and Attitudes, Times Mirror Centre of the people and the Press, 1991.

de la OCDE percibió la gravedad de este problema y reaccionó analizando las posibles causas que provocaban esta desconfianza. En abril de 1998, la Junta del Consejo solicitó que se elaborara un informe sobre la *Conducta ética en el servicio público y la prevención de la corrupción*, en los países miembros. El encargado de realizar esta tarea fue el *Comité de Administración Pública (PUMA, por sus siglas en inglés)* de la OCDE. Dos años más tarde, los días 26 y 27 de junio de 2000, se presentó un reporte final a la Junta del Consejo de la OCDE.

El PUMA comenzó a trabajar y a colaborar con los gobiernos de los países miembros en la supervisión del ambiente en el sector público con el fin de conservar marcos efectivos para fomentar la integridad y prevenir la corrupción en los funcionarios públicos. La ética se convertía así en un importante asunto de interés público que se reflejó en la variedad de intentos de “limpiar” la vida pública, incluyendo la revisión de los sistemas de gestión y de comportamiento de los funcionarios.

Con fundamento en los estudios realizados el PUMA sostiene, por un lado, que “La corrupción surge como consecuencia de las fallas del sistema administrativo, que se manifiestan mediante legislación de baja calidad e instituciones públicas débiles que no aplican la ley y fracasan en ofrecer controles, supervisión y transparencia adecuados” (OCDE, 2000, 143) y, por otro que existe la convicción de que el Estado tiene responsabilidad en la prevención de la corrupción y que se requiere de una combinación de mecanismos interrelacionados para garantizar el éxito. El PUMA reconoce que la prevención de la corrupción es tan compleja como la corrupción misma.

Otro estudio realizado por la OCDE, cuyo resultado se publicó bajo el título *La ética en los servidores públicos* (1997), describió las herramientas y procesos de gestión de la ética del servicio público y el modo en que éstas operan. Se basó en los informes de nueve países (Australia, Finlandia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos) y propuso desarrollar una *Infraestructura Ética* como piedra angular de una estrategia integral. La propuesta parte de la hipótesis de que cuando esta infraestructura funciona correctamente se fomentan altos estándares de conducta. No obstante, se debe destacar que, si bien todos los países de la OCDE emplean una serie de herramientas y procesos para reglamentar los comportamientos indeseables y ofrecer incentivos por buena conducta, no existe un método único para construir la infraestructura ética.

La propuesta de infraestructura ética de la OCDE integra ocho componentes: 1) El compromiso político, 2) El marco legal, 3) Los mecanismos de responsabilidad, 4) Los códigos de conducta, 5) La socialización profesional, 6) Las condiciones de servicio público, 7) Los organismos de coordinación, y 8) La participación y escrutinios públicos. A

su vez estos componentes se agrupan en tres funciones principales: *Control*, *Orientación* y *Gestión* (OCDE, 1997, 58). A continuación se desarrolla cada una de éstas.

El *Control*, puede lograrse mediante los siguientes componentes: a) *Un marco legal* que permita la investigación y acusación independientes. Todo país debe estudiar y revisar que el marco legal relacionado con la garantía de la ética sea vigente y, en caso de no existir, tratar de crearlo como lo han hecho recientemente algunos países. Por ejemplo, en Japón, la *Ley sobre la Ética de los Servidores Públicos* (aprobada en agosto de 1999 y vigente a partir de 2000) exige al Gabinete que establezca un nuevo código de conducta para prohibir que los servidores públicos reciban dádivas y atenciones por parte de compañías privadas bajo su jurisdicción. Por su parte, Polonia adoptó recientemente una ley que exige a todos los funcionarios públicos que declaren sus activos financieros, propiedades y capital de negocios. b) *Mecanismos adecuados de responsabilidad y participación*. Los mecanismos de rendición de cuentas deben estar alertas a fin de identificar acciones antiéticas y cerrarles el paso. Entre los mecanismos, además del procedimiento legal, se encuentran: el procedimiento administrativo, las auditorías, las evaluaciones de desempeño de la dependencia y la denuncia. Otros mecanismos pueden ser externos a la organización como la vigilancia de los comités parlamentarios. Otro factor importante es la participación ciudadana. Las denuncias de la población son la mejor garantía de que existe una vigilancia de la conducta de los funcionarios. Si dichas denuncias se fundamentan a través de investigaciones de reporteros honestos, sin duda se ejercerá presión y se contribuirá a una mayor cultura de servicio en el funcionariado. c) *Escrutinios públicos*. La participación y el escrutinio público son poderosos factores desincentivadores de la corrupción y de las conductas indebidas en el sector público, sin embargo éstos dependen en gran medida de que el marco legal permita el acceso a la información.

La *Orientación*, puede conseguirse a través de los siguientes elementos: a) *Compromiso bien articulado de los líderes políticos*. Los esfuerzos para fomentar la ética en los servidores públicos serán inútiles sin el apoyo y compromiso político firme y sostenido. Los intentos para mejorar la ética en el sector público en los países de la OCDE emanan de los niveles políticos más altos. Los líderes políticos desempeñan papeles importantes en esta cuestión y deben de ser un ejemplo positivo. b) *Códigos de conducta que determinen los valores y normas y sean aplicables*. Los códigos de conducta tienen un papel vital en el establecimiento de las normas de comportamiento esperadas, particularmente en los gobiernos de la OCDE. En algunos países se aplica un código de conducta general para el servicio público a partir del cual las dependencias diseñan individualmente códigos basados en propósitos específicos que reflejan sus objetivos y misiones particulares. En otros casos, los códigos son establecidos por cada organismo. c) *Mecanismos o actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación*. El contenido de los códigos de conducta se tornan papel mojado si no se comunican y se inculcan de manera

adecuada. Los servidores públicos aprenden normas a través de mecanismos de socialización por lo que la capacitación será clave para tomar conciencia y desarrollar aptitudes para resolver dilemas éticos.

La *Gestión*, puede lograrse mediante los dos elementos restantes: a) Unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos. b) Una coordinación de infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente, bien mediante un organismo especial con competencias en materia ética.

La combinación y graduación ideales de estas tres funciones dependerá del entorno cultural y político-administrativo, es decir, de la naturaleza sociocultural de cada país. Por ejemplo, un país como Estados Unidos, con su tradición de vigilancia y contrapesos, parece asignar más importancia al *control*, mientras que en los Países Bajos, con su tradición de confianza, se establece un mayor énfasis en la *orientación* y la *gestión*.

El PUMA argumenta que el nivel de conducta que se espera del servidor público sólo podrá lograrse si se acompaña de un paquete de condiciones de trabajo aceptables tales como la estabilidad laboral, perspectivas de ascenso y carrera, una remuneración adecuada, etc. Cuando los servidores públicos se encuentran mal remunerados, trabajan en exceso, o no existe un clima laboral adecuado las iniciativas éticas tendrán pocas posibilidades de ser exitosas.

El Consejo de la OCDE, ante el problema de la corrupción, recomendó en abril de 1998 a los países miembros adoptar un compromiso para mejorar los sistemas locales respecto del manejo ético. Los países miembros se comprometieron a revisar sus políticas, procedimientos, prácticas e instituciones con regularidad a fin de fomentar la existencia de altos estándares de conducta, prevenir la conducta indebida y contrarrestar la corrupción.

Como herramienta estratégica el Consejo de la OCDE aprobó seis medidas para el manejo de la ética en el servicio público: 1) Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que ejerzan alguna influencia sobre la conducta en el servicio público. 2) Fomentar la acción gubernamental para mantener altos estándares de conducta y contrarrestar la corrupción en el sector público. 3) Incorporar el aspecto ético a los marcos de referencia administrativos para garantizar prácticas de administración congruentes con los valores y principios del servicio público. 4) Combinar juiciosamente aspectos ideales y reglamentarios de los sistemas de manejo de la ética. 5) Evaluar los efectos de las reformas a la administración pública en la conducta ética del servicio civil. 6) Utilizar los principios de manejo de la ética en el servicio público para garantizar altos estándares de conducta en este sentido. (OCDE, 2000, 337). Dichas medidas fueron retomadas, cuando se consideró necesario, y establecidas cuando no existían, en los países miembros de la OCDE con diferentes matices según la prioridad otorgada por cada gobierno.

6.1 Estándares de conducta en los países de la OCDE

El estudio, ya referido, de la OCDE³¹ en los países miembros sobre la Conducta Ética en el Servicio Público señala que los estándares de conducta esperados de los servidores públicos de cada país, se encuentran en sus leyes generales, en sus códigos o bien en los lineamientos particulares de cada organización. En general, las normas de conducta se utilizan para situaciones de conflictos de intereses, por lo que los rubros o títulos que contienen son similares, por ejemplo: a) Todo lo relacionado con la aceptación de obsequios o regalos, b) El manejo y uso de información oficial, c) Los beneficios económicos obtenidos por el cargo, d) Los asuntos extra-laborales, e) Las disposiciones para ingresar en otro empleo, f) Las denuncias y sanciones. Mas de dos tercios de los países miembros establecieron un marco legal para los estándares de conducta, no obstante, la forma de presentar el documento como un instrumento jurídico varía según sea el país: “Un rango o nivel constitucional (Turquía), actos generales en el servicio civil (Dinamarca, Francia, Hungría), actos de servicio público (Japón), leyes de procedimientos administrativos (Grecia, Portugal), códigos dedicados a estándares de conducta (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido), actos disciplinarios (Portugal)” (OCDE, 2000).

Si bien los códigos de conducta o Códigos de Ética son las fuentes que se utilizan de manera más común, en una tercera parte de los países de la OCDE existen otras formas como los Estatutos, cartas circulares, manuales, jurisprudencia y capacitación de servicio civil. En los EEUU, la Oficina de Ética del Gobierno expide avisos a oficiales de ética que proveen orientación sobre políticas en cuanto a la implantación de reglas y reglamentos al respecto. Dicha orientación es impartida por los *Oficiales de Ética* de la Oficina.

La gran mayoría de los países de la OCDE emplean lineamientos complementarios además de los estándares generales. Algunas profesiones (periodistas, médicos, abogados, contables, etc.) han desarrollado sus propios códigos deontológicos³² que requieren elementos específicos. Los estándares también pueden ser establecidos en diferentes áreas del Estado: seguridad pública, medio ambiente, aduanas, servicio militar.

El estudio de referencia de la OCDE señala que la mayoría de los países miembros también tienen disponibles lineamientos específicos para líderes políticos y servidores públicos en la interfase política/administración. También señala que algunos países han desarrollado

³¹ El estudio fue solicitado por la Junta del Consejo de la OCDE en abril de 1998 y los resultados fueron publicados en el libro titulado: *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, París, 2000.

³² Conviene advertir que la deontología no es la ética y por consiguiente los códigos deontológicos no deben confundirse con los códigos éticos. Los primeros se concentran en señalar una lista de deberes y obligaciones en su profesión, en tanto que los segundos abarcan la integridad plena del individuo, más allá de lo meramente profesional o laboral.

códigos para ministros, los cuales proveen de orientación sobre asuntos relacionados con la conducción de negocios gubernamentales. El gobierno de Irlanda aprobó un *Manual de Gabinete* para sus miembros con temas sobre responsabilidad, ética y conflictos de interés. Igualmente, el *Código Ministerial del Reino Unido* provee a ministros de reglas sobre relaciones con el servicio civil.

El 23 de abril de 1998, el Consejo de la OCDE aprobó un conjunto de principios adecuados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público y recomendó a los países miembros que adoptasen disposiciones encaminadas a velar por el buen funcionamiento de las instituciones y de los sistemas destinados a fomentar un comportamiento ético en el servicio público. Dichos principios identifican las funciones de orientación, gestión y control, y son resultado de la experiencia en la infraestructura ética de los países miembros. El Consejo de la OCDE ha dado instrucciones al PUMA para que analice la información provista por los países miembros sobre cómo aplican estos principios y para que dé apoyo en el mejoramiento de conducta en el servicio público.

Los reportes emitidos por los países que integran la OCDE dan a entender que salvaguardar una cultura en el servicio público es una prioridad fundamental en virtud de que es un componente vital para mantener la confianza de la sociedad en los políticos y en el servicio público. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados la corrupción es un problema que tiende a incrementarse. En suma, en los países miembros de la OCDE existen cada vez más normativas que regulan y fomentan una adecuada conducta en sus servidores públicos.

6.2 Recomendaciones del Consejo de la OCDE para el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público

Los principios recomendados a los países miembros de la OCDE son:

1. *Las normas éticas para el servicio público deben ser claras.* Los servidores públicos necesitan conocer los principios y normas que se espera destinen a su trabajo así como saber dónde se localizan los límites de una conducta aceptable. Una declaración concisa, bien enunciada, de estándares éticos elementales y principios que orienten el servicio público, por ejemplo, en la forma de un código de conducta, puede lograr que los servidores públicos cumplan con estas expectativas al crear un entendimiento compartido en todo el gobierno y dentro de la comunidad.
2. *Las normas éticas deben reflejarse en el marco legal.* El marco legal es la base para comunicar las normas mínimas obligatorias y los principios de conducta que debe seguir todo servidor público. Las leyes y las reglamentaciones pueden establecer los valores

fundamentales del servicio público y deberían prever el marco de referencia para guiar, investigar sobre las medidas disciplinarias y procesar judicialmente.

3. *Los servidores públicos deben contar con una guía ética.* La socialización profesional debería contribuir al desarrollo del juicio y las aptitudes que se capacitan a los servidores públicos para aplicar los principios de la ética en circunstancias concretas. La capacitación facilita la toma de conciencia de la ética y puede desarrollar las aptitudes fundamentales para el análisis ético y el razonamiento moral. La asesoría imparcial puede contribuir a crear un ambiente en el cual los servidores públicos muestren una mayor disposición a confrontar y resolver tensiones y problemas éticos. Los mecanismos de guía y consulta deben estar a disposición de los servidores públicos para que estos apliquen las normas éticas básicas en sus lugares de trabajo.

4. *Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones y denunciar una conducta indebida.* Los servidores públicos necesitan conocer cuáles son sus derechos y sus obligaciones en términos de denunciar conductas indebidas reales o presuntas en el servicio público. Dicha información debe incluir reglas y procedimientos claros a seguir por los servidores públicos así como una cadena formal de responsabilidades. Los servidores públicos también requieren saber qué tipo de protección estará disponible en caso de denunciar las conductas impropias.

5. *El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los servidores públicos.* Los líderes políticos son responsables de mantener altos estándares de propiedad en el desempeño de sus funciones oficiales. Su compromiso se demuestra mediante el ejemplo y el tipo de acciones que sólo se encuentran disponibles en la esfera política, por ejemplo, mediante la creación de acuerdos legislativos e instituciones que refuercen la conducta ética y establezcan las sanciones a las conductas indebidas, así como el prestar el apoyo y los recursos adecuados para las actividades relacionadas con la ética a través del gobierno evitando la explotación de las reglas y las leyes de ética para propósitos políticos.

6. *El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto al escrutinio.* El público tiene derecho a saber cómo se aplican en las instituciones el poder y los recursos que se les confían. El escrutinio público debe verse facilitado por procesos transparentes y democráticos, por la vigilancia de la legislatura y por el acceso a la información pública. La transparencia debe mejorarse aún más a través de medidas tales como los sistemas de divulgación y el reconocimiento del papel que representan unos medios de comunicación activos e independientes.

7. *Deben existir lineamientos claros para la interacción entre los sectores público y privado.* La conducta de los servidores públicos debe estar guiada por reglas claras que definan las normas éticas en el trato con el sector privado, por ejemplo en lo que respecta a las compras gubernamentales, las contrataciones externas o las condiciones del empleo público. El crecimiento de la interacción entre los sectores público y privado exige una mayor atención a los valores del servicio público y requiere que los socios externos respeten dichos valores.

8. *Los ejecutivos deben mostrar y fomentar la conducta ética.* Un entorno organizacional donde se fomenten altos estándares de conducta mediante los incentivos apropiados para generar la conducta ética, tales como las condiciones de trabajo y evaluaciones del desempeño eficaces, tiene un impacto directo sobre la práctica cotidiana de los valores del servicio público y las normas de ética. Los ejecutivos tienen un papel importante a este respecto al ejercer un liderazgo constante y al servir como modelos en términos de ética y conducta en su relación profesional con líderes políticos, otros servidores públicos y los ciudadanos.

9. *Las políticas, los procedimientos y las prácticas administrativas deben fomentar la conducta ética.* Las políticas y prácticas administrativas deben demostrar el compromiso de una organización con las normas de ética. No basta que los gobiernos cuenten únicamente con estructuras basadas en las reglas o en su cumplimiento. Los sistemas de cumplimiento por sí mismos pueden fomentar inadvertidamente que algunos servidores públicos desempeñen sus funciones en el límite de la conducta indebida, arguyendo que si no están violando la ley están actuando éticamente. La política gubernamental no sólo debe delinear las normas mínimas debajo de las cuales las acciones de un funcionario del gobierno no serán toleradas, sino que también tiene que articular claramente un conjunto de valores del servicio público a los que los empleados deben aspirar.

10. *Las condiciones y la administración de los recursos humanos deben fomentar la conducta ética.* Las condiciones de empleo en el servicio público, tales como las perspectivas de carrera, el desarrollo personal, las remuneraciones y las políticas de administración de recursos humanos, deben crear un ambiente dirigido a la conducta ética. Mediante la utilización de principios básicos como méritos en el proceso diario de reclutamiento y promoción, se ayuda a mantener la integridad en el servicio público.

11. *El servicio público debe contar con los mecanismos adecuados de rendición de cuentas.* Los servidores públicos han de rendir cuentas por sus actos a sus superiores y, de manera más amplia, al público. La rendición de cuentas tiene que estar enfocada hacia el cumplimiento de las reglas y los principios de la ética al igual que hacia la obtención de resultados. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser propios

de los organismos o provenientes de uno externo especializado en esta función o pueden estar diseñados para proveer controles adecuados mientras permitan la flexibilidad correspondiente en la administración.

12. *Deben existir las sanciones y los procedimientos adecuados para tratar los casos de conductas indebidas.* Los mecanismos de detención y una averiguación de las conductas indebidas, tales como la corrupción, son elementos necesarios para las sanciones. Se requiere contar con procedimientos confiables así como con los recursos necesarios para supervisar, denunciar e investigar las violaciones a las reglas de servicio público, al igual que con sanciones proporcionales, ya sean administrativas o disciplinarias para desalentar las conductas indebidas. Los funcionarios administrativos deben ejercer el juicio adecuado al utilizar estos mecanismos cuando se requiera tomar medidas. Estos principios pretenden coadyuvar a impulsar una cultura ética en el servicio público.

7. El fomento de la ética en los países de América Latina

El problema de la corrupción en América Latina se ha acentuado de manera impresionante en las últimas décadas. Esta situación ha motivado una serie de iniciativas para intentar ponerle freno. Una de ellas es fomentar la ética pública. Actualmente, existen diferentes iniciativas para su fomento. Se han identificado dos proyectos bajo diferentes criterios, por un lado, por su magnitud, al integrar a distintos países, y, por otro, por la capacidad de innovación, al ser pioneros en esta materia. Dichos proyectos son: a) *La Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)* y, b) *La Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, proyecto liderado por el BID.*

7.1 Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP)

Los días 15 y 16 de junio de 1998, el *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*, con el apoyo de la *Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)*, realizó en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, un Foro Iberoamericano con el propósito de examinar las formas más prominentes y las consecuencias sociales de la corrupción y explorar las formas y métodos que actualmente se dan en el mundo para combatirla y de esta manera reducir su presencia en la región. Uno de los resultados de este foro fue la creación de la *Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP).*

La RICOREP congrega a instituciones gubernamentales y no gubernamentales (instituciones de investigación con sede en los Estados Unidos y América Latina) que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública. Esta red está compuesta por personas que desarrollan estudios e investigaciones sobre el tema. Asimismo, adoptó por consenso sus objetivos, incluyendo el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción.

Entre otras actividades RICOREP promueve periódicamente eventos relacionados con el tema, realiza actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas. Uno de los propósitos fundacionales es intercambiar información respecto de la estructura y organización de cada una de estas instituciones; la normativa vigente en los respectivos países en materia de enfrentamiento a la corrupción; la promoción de eventos relacionados con este tema; el intercambio de profesionales; la promoción de actividades de investigación y consultoría técnica.

Son “Miembros Plenos” de la RICOREP las instituciones cuya misión y objetivos estén referidos a la lucha contra cualquier tipo de corrupción y al rescate de la ética pública. Son “Miembros Personales” de la RICOREP los profesores, investigadores, asesores, consultores o dirigentes sociales que lleven a cabo programas, proyectos o investigaciones sobre el tema en cuestión. La Secretaría General del CLAD es miembro de pleno derecho de la RICOREP, en su carácter de instancia coordinadora de las Redes del Centro. Los países miembros que integran esta Red son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, EL Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, India, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. También están los Estados Unidos, España, Portugal e India.

7.2 Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (BID)

Del 1 al 3 de septiembre del 2001, el BID realizó en Honduras un evento denominado: *Encuentro Internacional Sobre Ética y Desarrollo: Los Nuevos Desafíos*. Dicho evento despertó amplio interés en los diversos sectores de la sociedad y atrajo a más de 400 participantes. En la organización del evento participaron conjuntamente, además del BID, los gobiernos de Honduras y Noruega. Durante el evento se reconoció que “Hay hambre de ética en el mundo” y, por consiguiente la necesidad de fomentar valores como instrumento para el desarrollo de los pueblos.

Dentro de las conclusiones del evento se afirmó que “Mientras se mantenga la mecánica del individualismo posesivo, la velocidad de la acumulación cada vez mayor incrementará

la exclusión a nivel de los países y a nivel mundial. No puede haber desarrollo para todos en paz sin ética y solidaridad. También se sostuvo que los valores éticos básicos de nuestra civilización, tales como la responsabilidad de los unos por los otros, la sensibilidad frente a la pobreza, el respeto profundo a la dignidad del pobre, la sensación de urgencia frente a los daños irreversibles que causa la pobreza y ayudar al otro de manera tal que no necesite más ayuda, deberían orientar el diseño de políticas y esfuerzos por el desarrollo”.³³

En el encuentro se presentó el programa denominado *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* que coordina y reúne al BID, al Gobierno de Noruega y a quince centros académicos para ampliar el debate ético en la región e impulsar temas como la responsabilidad social de la empresa, el voluntariado y las grandes concertaciones sociales para enfrentar la pobreza. Esta iniciativa busca impulsar el fortalecimiento de los valores éticos así como el capital social de los países de la región. La estrategia básica se fundamenta en la experiencia internacional que indica que los países con más capital social y valores éticos han tenido mejores resultados en términos de desempeño económico, calidad de vida y maduración democrática. Este programa está orientado a impulsar el fortalecimiento de los valores éticos y del capital social en los países de América Latina.

Entre las metas que pretende alcanzar esta iniciativa se encuentran: a) Estimular el análisis y discusión de los desafíos y dilemas éticos así como la toma de responsabilidades sobre éstos por los principales decisores. b) Cooperar en áreas tales como el fortalecimiento del voluntariado, la extensión de la responsabilidad social de la empresa privada y la adopción de códigos éticos por parte de actores sociales claves, para el desarrollo de aspectos del capital social latente en la región. c) Impulsar la inclusión de metas y criterios que impliquen dimensiones éticas y movilización de capital social en la preparación e implementación de proyectos de desarrollo por parte de organismos internacionales y agencias gubernamentales. d) Promover la integración a los currículos educativos y favorecedores del crecimiento del capital social de programas sistemáticos de enseñanza de la ética para el desarrollo. e) Conformar una red de centros académicos y de investigación que lleven adelante acciones sistemáticas de largo plazo en materia de ética y desarrollo en áreas como investigación, publicaciones, y aportación al debate público. f) Impulsar el conocimiento y tratamiento de las temáticas de ética y desarrollo y capital social por parte de los medios masivos de comunicación.

Esta iniciativa aspira a ser un factor catalizador que despierte interés para impulsar las temáticas de ética, desarrollo y capital social por parte de gobiernos, partidos políticos,

³³ “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Comunicado de Prensa, 13 de septiembre de 2001.

entidades empresariales, sindicatos, universidades, comunidades religiosas, organismos no gubernamentales y todas las organizaciones que trabajen por el bienestar colectivo en las sociedades del continente.

8. Los modelos de ética de los Organismos Internacionales

La importancia de la ética en la gestión pública ha sido preocupación no sólo de algunos gobiernos sino de organismos internacionales. Los modelos de la OCDE y del BID son proyectos pioneros en el intento de fomentar la ética en diferentes países de manera conjunta. Ambos lo hacen en bloque. El primero para los países más desarrollados económicamente y el segundo, para los países de América Latina, considerados éstos como países en vías de desarrollo. La ética en los asuntos públicos es necesaria para todos los países, sean pobres o ricos. En un mismo globo terráqueo interactúan unos con otros de múltiples formas, por lo que una ética global es indispensable.

Si bien los propósitos de los modelos de la OCDE y del BID en general pueden considerarse como positivos, no están exentos de ser criticados. Algunas de las críticas más comunes son las siguientes: a) Tanto el proyecto de la OCDE y del BID se refieren solamente a funcionarios de la administración pública dejando de lado a los políticos donde existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos vitales de un mismo cuerpo estatal, ambos ocupan cargos públicos. Las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros, de ahí la importancia de señalar a la ética como base de la conducta política. Sin embargo, en ambas propuestas el énfasis recae en los funcionarios públicos. b) Se parte de un modelo general para todos los países sin tener en cuenta la multiplicidad y variedad existentes en cuanto a sistemas políticos y administraciones públicas. Se ignora el contexto social y cultural, la historia, las costumbres, los hábitos de las personas que ocupan los cargos públicos. Los funcionarios también son ciudadanos, son miembros de una sociedad por lo que están inmersos en una cultura con determinados valores. c) Los modelos planteados parten de un enfoque dirigido a las instituciones, según propias declaraciones, no a las personas, lo que genera descuido en su atención. Las instituciones funcionan con individuos y éstos merecen atención personalizada. Se evoca la importancia de fomentar la ética y se presentan lineamientos generales, pero sin especificar el cómo, es decir, la manera de lograr que un individuo adquiera valores de forma verdadera y profunda, o el modo para que un funcionario corrupto, estable en su empleo, deje de serlo. d) Los programas que fomentan algunos organismos internacionales presentan de manera sutil o incluso abierta un enfoque ideológico, en este caso neoliberal, lo cual es grave porque se convierte a la ética en un instrumento de manipulación de las voluntades de las personas. En este sentido, es importante señalar el documento titulado

“Manual de lucha anticorrupción”³⁴ de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés), en el que se plantean como medidas para combatir la corrupción la privatización, una menor intervención del Estado en los servicios o la liberalización de la economía, lineamientos todos ellos de corte neoliberal, establecidos durante el Consenso de Washington a principios de la década de los noventa del siglo XX. Bajo esta lógica se actúa de manera similar a los Organismos Financieros Internacionales los cuales plantean una especie de recetario a seguir al pie de la letra.

En apoyo a estas críticas Adela Cortina expresa lo siguiente: “La moda de lo políticamente correcto pasó el Atlántico e hizo también en Europa una considerable fortuna. Pero no es de seguirle la pista de lo que trataremos aquí, sino de sacar a la luz otro mundo de nuevas ortodoxias, que bien se pueden entender por comparación con el anterior: la ortodoxia de lo éticamente correcto que decretan los nuevos profetas, los sacerdotes de los organismos internacionales. Compone esta nueva ortodoxia, más que los trazos de una vigorosa ética pública, los de una anémica “moralina burocrática” que se teje, más que con la razón sintiente, con la fría jerga de los organismos internacionales. (...) La “ortodoxia” es la opinión tenida por correcta en un momento determinado, y hoy son los Organismos Financieros Internacionales los que van sentando los cánones del discurso ortodoxo, de lo que hay que decir para no ser excomulgados por el grupo occidental. (...) Sin cargas de fondo, el discurso ortodoxo de lo socialmente correcto nos hará creer que hemos dado con la ética buscada, cuando sólo hemos topado con una fría y desangelada moralina burocrática” (Cortina, 1998, 52).

Más allá de los modelos propuestos, conviene señalar que existen dos enfoques generales respecto a la tarea de mejorar la conducta ética en el servicio público. El primero se da en el estricto cumplimiento con procedimientos administrativos descriptivos, mecanismos de control y reglas detalladas que definen lo que los servidores públicos deben evitar, lo que deben hacer y cómo deben hacerlo. Esto se conoce como *Administración de Ética basada en el cumplimiento*. El segundo enfoque, basado en aspiraciones, depende de incentivos y fomenta la buena conducta en vez de perseguir y castigar errores y comportamientos indebidos. Este otro enfoque se conoce como *Administración de Ética basada en la integridad*. La sola creación de códigos a la espera de que los servidores públicos actúen por deber, cae en la primera situación. Hay que ir más allá, intentar llegar a una ética integral.

Aunque durante la última década se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias acompañadas de distintos instrumentos de aplicación, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta.

³⁴ Office of Democracy and Governance. Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance. U.S. *Agency for International Development*, February 1999.

Pensar que con sólo un instrumento para impulsar la ética se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas, es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión que éstos ocupan dentro de la vida pública. Un fomento de la ética en los asuntos públicos que involucre no sólo a la administración pública sino también a la política abarca un universo complejo que debe integrar, al menos, los siguientes elementos: a) Reconocimiento por parte de los gobernantes de la importancia y necesidad de fomentar la ética pública mediante un proceso de concienciación y deliberación acompañado de voluntad política, es decir, de un compromiso político verdadero, b) Asignación de un responsable del fomento de la ética que formule un plan de acción y se inserte dentro de un plan de gobierno, c) Creación de un área responsable de la ejecución de una política pública en esta materia, d) Identificación de los instrumentos de trabajo: Un marco jurídico ético (Ley de Ética Pública), Un marco normativo de conducta (Códigos Éticos), selección de lecturas especializadas (bibliografía), profesionales en la materia (Especialistas en ética), Elaboración de Códigos de Ética generales y específicos, e) Un Sistema de Operación del trabajo ético, es decir, la metodología empleada para garantizar que los valores éticos se interioricen, f) Expansión de la ética a todos los ámbitos de gobierno, g) Un sistema de quejas y denuncias que capte situaciones antiéticas de los servidores públicos, h) Un sistema de sanciones, i) Participación del sector privado, j) Participación del sector social (ciudadanía), k) Comunicación e información a la ciudadanía, l) Colaboración internacional en materia de ética pública (con gobiernos y organismos internacionales), m) Seguimiento de la conducta de los servidores públicos mediante un sistema de Supervisión, Control y Evaluación, entre otros.

El problema de fomentar la ética en los asuntos públicos ha dado origen a diferentes iniciativas no sólo en el plano nacional sino a nivel internacional, en lo público, lo privado y lo social. Nuevos organismos y propuestas se perfeccionan día tras día intentando hacer más operativo el empleo de la ética. Sin duda, la ética es indispensable en los Estados ya que, como escribió un pensador español, Pi i Margall³⁵ en sus Cartas sobre la Moral: “El sentimiento de la propia dignidad y el respeto de la ajena son, a no dudarlo, la conditio sine qua non de las sociedades”.

³⁵ Citado por Enrique Álvarez Conde en la *Presentación de las Jornadas de Ética Pública*, Op. cit., p. 13.

CAPÍTULO TERCERO

LOS CÓDIGOS DE ÉTICA EN LOS ASUNTOS DE ESTADO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, ESPAÑA, MÉXICO Y NACIONES UNIDAS

*No habrá un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial,
una actitud ética global o planetaria a pesar de todas
las diferencias dogmáticas*

Hans Küng

Todo gobierno verdaderamente preocupado por el fomento de la ética en sus miembros y en sus instituciones públicas precisa de una serie de instrumentos básicos tales como: programas incluidos en los *planes de gobierno*, un *área* para el fomento y vigilancia de la ética, *expertos* dedicados a esta tarea, una *Ley Ética* así como un marco que norme la conducta de los servidores públicos mediante los *Códigos de Ética*.

Históricamente, los códigos han sido importantes en los gobernantes tanto para fomentar en ellos los valores deseables como para evitar actitudes antiéticas. Los Códigos de Ética son un instrumento fundamental en el impulso de la ética pública al ser parte del marco normativo que regula la actuación de los miembros que operan dentro de las instituciones públicas. En los códigos se señalan los valores que debe poseer todo servidor público para hacer de ellos principios de su actuar. Los hay *generales* para todos los miembros del gobierno y, *específicos* dirigidos a algún cuerpo en particular (funcionarios, ministros, diputados) o a algún organismo que realiza una función específica (Justicia, Educación, Hacienda). Algunos códigos cuentan con un apartado en el que se analizan casos de dilemas éticos a los que los servidores públicos suelen enfrentarse. Aunque no todos los países cuentan con este instrumento es importante señalar que cada vez más gobiernos lo incorporan como herramienta de trabajo.

Este capítulo responde a la interrogante sobre cuáles son los principales valores que contienen los Códigos de Gobierno. Para dar respuesta a esta cuestión se han seleccionado cinco códigos de ética, cuatro de distintos países y el quinto de un organismo internacional. En tres de estos códigos, Estados Unidos, Reino Unido y Naciones Unidas, se analiza y sistematiza el contenido del documento, mientras que en los códigos restantes, España y México, el análisis se acompaña de elementos históricos normativos e institucionales propios de la cultura. La elección de cada uno de los códigos se llevó a cabo a raíz de sus peculiaridades. *Las Normas de Conducta para la Vida Pública para los empleados del poder ejecutivo de los Estados Unidos*, resultan relevantes por pertenecer a un país que es referente a nivel mundial y que de igual manera cuenta desde 1974 con una Oficina de Ética

en el gobierno y una Ley de Ética. b) El documento titulado *Normas de Conducta de la vida Pública del Reino Unido*, elaborado por el Comité Nolan, también marcó una huella en la historia de los asuntos públicos hasta el punto de estudiarse en distintas universidades dada su exhaustiva relación de situaciones, dilemas y conductas en el entorno del servidor público. c) *El Código de Buen Gobierno de España*, resulta relevante al ser de reciente creación y resultado de un cambio de administración, un gobierno de derecha fue sustituido por uno de izquierda, siendo los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid un factor clave en dicho relevo. d) De igual manera, el *Código de ética de los servidores públicos de México*, es fruto del primer gobierno de oposición después de que el PRI (Partido Revolucionario Institucional) se había permanecido durante siete décadas en el poder.

1. La ética en la gestión pública de los Estados Unidos. Principios y Normas de Conducta para los miembros del Poder Ejecutivo

A raíz de los escándalos de corrupción que dieron como resultado la renuncia del presidente Richard Nixon por el caso *Watergate*, el 9 de agosto de 1974, los ciudadanos de los Estados Unidos se volvieron más críticos sobre el quehacer de los políticos en el gobierno, a raíz de este caso salieron a la luz pública distintas situaciones de corrupción en el gobierno estadounidense hasta ese momento nunca aireadas. Las conductas inmorales de altos funcionarios motivó a los ciudadanos, no sólo a los de éste país, a reflexionar sobre la importancia de la ética en los servidores públicos. A partir de entonces se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. Los ciudadanos del mundo comenzaron a perder la confianza en sus gobernantes al cerciorarse que éstos mentían, y que más allá de las funciones y tareas cotidianas, también cometían fechorías.

El descrédito generado por los escándalos de corrupción política originó que los gobernantes de Estados Unidos buscaran mecanismos para recuperar la confianza ciudadana. Para este cometido se resucitó en la vida pública un instrumento que desde antaño estaba sepultado: la ética. El gobierno llevó a cabo en 1978 dos iniciativas para impulsar la ética en la vida pública, por un lado creó un marco jurídico mediante la *Ley de Ética* para el Gobierno y por otro estableció la *Oficina de Ética del Gobierno*. Esta última elaboró un documento denominado “Normas de conducta ética para los empleados del Poder Ejecutivo” que funciona a tres bandas: a) Como un Código Ético en el que se exponen los valores deseables o esperados en su personal, b) Como un catalogo en el que se detallan múltiples situaciones sobre lo que no se debe hacer dentro de las instituciones públicas, c) Como una relación de normativas jurídicas que presentan los diferentes tipos de sanción a los que se ven expuestos aquellos que cometan algún acto indeseable en su desempeño laboral.

1.1 Principios y Normas³⁶ de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno

El Código de Ética para los empleados del órgano ejecutivo de los Estados Unidos contiene las directrices básicas que debe seguir todo funcionario para garantizar que los ciudadanos tengan confianza completa con respecto a la integridad del Gobierno. Señala que cada empleado tiene una responsabilidad para con el gobierno y los ciudadanos, debiendo ser leal a la Constitución, a las leyes y a los principios éticos por encima de cualquier interés personal. Tanto los Principios como las Normas de conducta ética señaladas en este código son aplicables a los funcionarios y empleados públicos de cualquier oficina de gobierno.

1.1.1 Principios de conducta ética para los funcionarios y empleados del gobierno

Los *Principios*³⁷ generales de conducta señalados por la Oficina de Ética del Gobierno son los siguientes: 1. El servicio público es un depósito de la confianza del público y, por lo tanto, exige a los empleados lealtad a la Constitución, a las leyes, y a los principios éticos por encima de la ganancia personal. 2. Los empleados no deben poseer intereses financieros que estén en conflicto con el desempeño concienzudo de sus deberes. 3. Los empleados no deben participar en transacciones financieras utilizando información del Gobierno que no es pública, ni permitir el uso impropio de dicha información para beneficio de ningún interés particular. 4. Un empleado no debe solicitar ni aceptar regalo alguno, ni ningún otro artículo de valor monetario de ninguna persona o entidad que busque una acción oficial, hacer negocios o beneficiarse de actividades llevadas a cabo por la oficina del funcionario o cuyos intereses puedan ser afectados sustancialmente por el desempeño o no de los deberes del empleado. 5. Los empleados deben llevar a cabo sus deberes empeñándose por hacer un esfuerzo honesto. 6. Sin autorización, los empleados no deben hacer a sabiendas compromisos ni promesas de ningún tipo dando a entender que comprometen al Gobierno. 7. Los empleados no deben usar un cargo público para ganancia particular. 8. Los empleados deben actuar imparcialmente y no dar tratamiento preferente a ninguna organización privada o individuo particular. 9. Los empleados deben proteger y conservar la propiedad Federal, y no deben usarla para actividades que no sean las autorizadas. 10. Los empleados no deben llevar a cabo trabajo o actividades fuera de su empleo que estén en conflicto con sus debe-

³⁶ Las Normas de Conducta para los empleados del Órgano Ejecutivo incluyen los siguientes documentos: a) Los Principios de conducta ética y b) Las Normas de conducta ética. Ambos han sido preparados por la Oficina de Ética del Gobierno, en abril de 2002.

³⁷ “Principios de Conducta Ética”, Orden ejecutiva 12676 de abril de 1989, enmendada por la orden 12731 de abril de 2002, Oficina de Ética del Gobierno de los Estados Unidos.

res y responsabilidades gubernamentales, incluso buscar o negociar empleos. 11. Los empleados deben denunciar a las autoridades correspondientes cualquier despilfarro, fraude, abuso, y corrupción. 12. Los empleados deben cumplir de buena fe sus obligaciones como ciudadanos. 13. Los empleados deben obedecer todas las leyes y reglamentos que ofrecen igualdad de oportunidad a todos los ciudadanos. 14. Los empleados deben esforzarse por evitar cualquier acción que dé la apariencia de que están violando la ley o las normas de ética que se estipulan en esta parte.

1.1.2 Normas de conducta ética para los funcionarios del gobierno³⁸

Las *Normas de Conducta* hacen referencia a las diversas situaciones en que pueden caer los servidores públicos en el cumplimiento de sus tareas. Cuando alguna situación no esté prevista dentro de estas normas, los empleados deben ajustarse a los Principios de Conducta señalados.

El documento titulado *Normas de Conducta Ética* se estructura en nueve partes: *Relativa a Disposiciones Generales*. Esta parte destaca la importancia del servicio público como depósito de la confianza ciudadana, reitera la importancia de los Principios de Conducta Ética, señala quiénes son los sujetos a los que se debe aplicar esta normativa, las acciones disciplinarias y correctivas así como la existencia del asesoramiento en materia ética. Destaca que dentro de los organismos públicos pertenecientes al poder Ejecutivo, existen Agencias de Ética, las cuales cuentan con un designado de ética y un suplente.

Relativa a regalos de fuentes externas a la institución. Esta parte se refiere al hecho que los funcionarios no deberán aceptar regalos a cambio de dejarse influenciar en el desempeño de sus funciones, ni solicitar o coaccionar para que se le ofrezca un regalo, ni aceptar regalos de las mismas o diferentes fuentes que pudiera pensarse que el empleado está usando su cargo para ganancia personal.

Relativa a regalos entre empleados. Se prohíben los obsequios entre las personas que trabajan en un mismo organismo, a menos que el artículo esté excluido de la definición de regalo. Un funcionario no deberá darle un regalo o hacer una donación para un regalo a un oficial superior ni solicitar una contribución a otro empleado para dar un regalo, tampoco deberá, directa o indirectamente, aceptar un regalo de ningún empleado que devengue menos sueldo que él, a menos que los dos empleados no tengan una relación de subalterno

³⁸ El documento revisado es una versión computarizada bajada por Internet cuya versión oficial fue publicada en las páginas 35006-35067 del Título 57 del Registro Federal (7 de agosto de 1992) con fecha de vigencia del 3 de febrero de 1993. Esta versión fue revisada en abril de 2002 en el Registro Federal.

y oficial superior ni exista una relación personal entre los dos empleados que justifique el regalo. No obstante, existen ocasiones especiales en las que se puede otorgar un obsequio a un superior tales como matrimonio, enfermedad, o el nacimiento o adopción de un hijo así como en situaciones laborales tales como una jubilación, renuncia, o traslado.

Relativa a conflictos de intereses financieros. Se refiere a los intereses financieros que pueda tener un funcionario siempre que éstos se relacionen con sus actividades laborales. Es decir, se prohíbe que participe en calidad oficial en cualquier materia particular si con su conocimiento él, o cualquier persona allegada (cónyuge, hijos, socios, entidades en las que el empleado sea funcionario, director fiduciario, socio general) puede obtener un interés económico.

Relativa a la imparcialidad en el desempeño de deberes oficiales. Esta parte se refiere a la intención de asegurar que un empleado actúe de manera prudente a fin de evitar la apariencia de falta de imparcialidad en el desempeño de sus deberes oficiales. En caso de duda se puede buscar la ayuda de un oficial de ética o el designado de la Agencia.

Relativa a la búsqueda de otro empleo. Un funcionario que contemplé ingresar en otro empleo después de dejar su cargo público, deberá consultar con un oficial de ética de la agencia para obtener consejos sobre cualquier restricción que tenga después al abandonar su empleo federal. Las disposiciones sobre postempleo advierten a los funcionarios que, después de dejar su puesto, están sujetos a restricciones legales.

Relativa al uso indebido de un cargo oficial. Se refiere al uso adecuado del cargo y tiempo oficial y sobre la información y los recursos a los cuales el funcionario tiene acceso. Un funcionario no deberá usar su cargo público para ganancia particular, ni para endosar ningún producto, servicio o empresa ni para la ganancia de otros. Tampoco deberá usar ni permitir el uso de su cargo de manera que coaccione o induzca a otra persona a proporcionar ningún beneficio financiero o de otra clase para sí mismo o para sus amigos, parientes, o personas con las cuales el funcionario esté afiliado en calidad no gubernamental.

Relativa a actividades externas. Cuando un empleado quiera tener otro empleo o realizar actividades externas deberá esforzarse por evitar acciones que den la apariencia de violar cualquiera de las normas éticas y no deberá participar en empleos que estén en conflicto con sus deberes oficiales.

Relativa a autoridades legales afines. Esta parte se refiere a las normas adicionales a las cuales el funcionario debe ajustar su conducta. Algunas de estas son: a) La prohibición de solicitar o recibir sobornos. b) La prohibición de buscar o recibir remuneración con propinas ilegales. c) La prohibición de buscar o recibir remuneración por ciertos servicios

de representación ante el Gobierno. d) La prohibición de ayudar en la prosecución de reclamos contra el Gobierno, o de actuar como agente o abogado ante el Gobierno. e) Las restricciones después de terminar el empleo que aplican a antiguos empleados. f) La prohibición de recibir cualquier contribución o suplemento del salario como remuneración por su servicio en el Gobierno de una fuente que no sea pública. g) La prohibición de solicitar o recibir regalos de fuentes externas

La *Oficina de Ética del Gobierno*, la *Ley de Ética* así como los *Principios y Normas de Conducta para los funcionarios y empleados de gobierno* son instrumentos importantes que cumplen una triple función, fomentar los valores éticos, acotar las conductas acompañadas de antivalores y, resolver dilemas éticos cuando sea necesario. Cabe destacar que a pesar de que tanto la Oficina de Ética como la Ley de Ética se crearon en 1978 y han venido funcionando desde entonces con normalidad, incluso aumentando su eficacia al incorporar nuevos elementos de la tecnología, no han sido, sin embargo, imitados en otros países que cuentan con graves problemas de corrupción y carecen de herramientas para paliarla.

En relación al manejo de su conducta, en general, el funcionario estadounidense, que no el político, goza de credibilidad ciudadana. Un Código Ético para los funcionarios utilizado de manera adecuada se convierte en un verdadero dique que puede evitar diversas conductas antiéticas en el servicio público.

2. La ética pública en el Reino Unido. El Informe Nolan y las Normas de Conducta para la vida pública

En 1994, en el Reino Unido, el primer ministro Major creó el *Comité para la creación de estándares de la vida pública* conocido también como *Comité Nolan* debido al nombre de su presidente: Lord Nolan. “En su origen, este comité se creó con carácter permanente y tiene como finalidad examinar el estado de la cuestión sobre las pautas de conducta ética de todas aquellas personas nombradas para un cargo público (ministros, funcionarios, asesores parlamentarios nacionales y del parlamento europeo, cargos electos y altos funcionarios locales) y hacer todas las recomendaciones que se requieran para asegurar los más altos patrones de conducta pública”.³⁹

La creación del comité se llevo a cabo en virtud del clima de degeneración en el que los escándalos de tipo económico, político y sexual aparecen mezclados. Seis meses más tarde

³⁹ Manuel Villoria y Eloisa Del Pino, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las administraciones públicas*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 298.

apareció un documento importante llamado *Normas de Conducta para la Vida Pública*. El documento se publicó en mayo de 1995 y es una referencia no sólo para la vida pública inglesa sino para cualquier gobierno interesado por la ética de sus políticos y funcionarios. Incluye un Código Ético basado en siete principios básicos: Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, Humildad y Liderazgo. Estos principios sugeridos para el comportamiento ético en el ámbito de la función pública abarcan tanto a los funcionarios públicos como a los políticos.⁴⁰

El Informe Nolan dedica una parte a los diputados y otra a los miembros del Ejecutivo: Ministros y Funcionarios. En cada caso presenta un panorama sobre el estado de la cuestión, señala algunos antecedentes, presenta ejemplos y culmina haciendo recomendaciones. A continuación se presentan algunos elementos generales de cada uno de estos apartados.

2.1 Sobre las normas de conducta de los diputados

En su análisis sobre los diputados, el Comité Nolan parte de la importancia de que la Cámara de los Comunes es el corazón de la democracia inglesa por lo que la conducta que mantengan los diputados es crucial para el bienestar político de la nación. Éstos deben desempeñar sus obligaciones para con el público que les ha elegido siendo esencial mantener la *confianza pública* siendo que “En los últimos años la confianza que el público deposita en los políticos se ha deteriorado de forma marcada”.⁴¹ En los últimos sondeos se ha pedido a los ciudadanos que hagan una comparación entre varias profesiones según honestidad, honradez o ejemplo moral, los diputados han estado en el último puesto o cerca de éste, haciéndoles la competencia a los agentes inmobiliarios. Un sondeo de la empresa Gallup⁴² concluyó que el 64 % del público estaba de acuerdo con que la mayoría de los diputados ganan mucho dinero utilizando sus cargos públicos indebidamente. El mismo sondeo concluyó que el 77% de los consultados cree que los diputados se preocupan más por los intereses especiales que por la ciudadanía. En general se percibe que la confianza en las normas de conducta de los representantes políticos se ha erosionado. A lo anterior es importante añadir una serie de escándalos sexuales que envolvieron a políticos y que han salido a la luz pública junto a casos en que los diputados son contratados por empresas multiclientes de cabildeo para plantear preguntas al Parlamento. A estos individuos se les denomina *Diputados por alquiler*. El enorme crecimiento de consultorías que remuneran

⁴⁰ Es necesario resaltar la inclusión de éstos últimos ya que, normalmente, los estudios sobre conducta o códigos de ética son dirigidos principalmente a los funcionarios dejando de lado a los principales actores de la vida pública: los políticos.

⁴¹ Nolan, *Normas de conducta para la vida pública*. Informe Nolan. Documentos INAP, Madrid, 1996, p. 31.

⁴² El Informe Nolan, al referirse a esta fuente no señala ni el lugar de publicación ni la fecha.

a los diputados se ha convertido en un problema en el parlamento. Los parlamentarios se convierten en una especie de empleados de las empresas que persiguen el beneficio de sus clientes dejando en un segundo plano el ser representantes de la voluntad general.

En 1992, se publicó un informe de la *Comisión Especial para los Intereses de los Diputados* en el que señalaba que los diputados no deberían participar en asuntos privados en los que tengan un interés pecuniario. El informe destaca que existe un caso en que a unos diputados se les impidió votar en asuntos públicos en circunstancias como las mencionadas.⁴³ Por consiguiente, las reglas de la Cámara se centran en mantener los privilegios y la libertad de acción de los diputados para que éstos no se vean forzados por organismos externos a actuar de un modo específico en el Parlamento. Asimismo establece que es delito que un parlamentario acepte soborno.

Esta situación ha generado una controversia respecto a si los diputados deberían tener ingresos adicionales. Por un lado están quienes sostienen que aquellos no deberían tener ningún interés remunerado externo y que su único ingreso debería ser su sueldo del parlamento. Por otro lado se encuentran los que sugieren que los diputados pueden tener ingresos adicionales siempre que éstos sean declarados. La recomendación de la Comisión ante este dilema sostiene la idea de que los diputados puedan obtener remuneraciones adicionales a su trabajo siempre que las actividades que realicen no tengan que ver con su trabajo parlamentario, es decir que no este relacionado con la función de diputado. La posición de la Comisión es contundente al señalar que se les debería prohibir realizar trabajos como asesores parlamentarios con clientes privados.

En relación a lo anterior, el Informe Nolan planteó a la Cámara recomendaciones como las de: exigir la revelación de acuerdos y remuneraciones relacionadas con los servicios parlamentarios; aumentar la orientación para evitar los conflictos de intereses; introducir un nuevo Código de Conducta para los Diputados; nombrar a una persona de reputación independiente el cual mantendrá el Registro de Intereses, aconsejará sobre el Código de Conducta, ofrecerá una orientación y consejos sobre asuntos de conducta de intereses e investigará e informará acerca de las quejas por la conducta de los diputados y, finalmente; establecer un procedimiento nuevo para investigar y juzgar las quejas en éste ámbito contra los diputados. En suma, la Comisión planteó un Código de Conducta para los diputados que contiene dos grandes ejes: Por un lado, unos *Principios generales*: a) Es responsabilidad de cada diputado mantener aquellos niveles de conducta que la Cámara y el electorado legítimamente esperan, para proteger el buen nombre del Parlamento y fomentar el interés público.

⁴³ El informe Nolan hace referencia a la existencia de “un caso” sin señalar de manera específica qué caso, dónde o cuando se celebró.

b) Los diputados deberían respetar los principios generales de conducta que se aplican a todo el mundo en la vida pública. c) La obligación principal de los diputados es con su país y con sus electores por lo que no deberían realizar ninguna acción en el parlamento que esté en pugna con este deber. d) Los diputados tienen la responsabilidad de cumplir plenamente con todas las resoluciones y convenciones de la Cámara en cuanto a asuntos de conducta, y donde haya dudas, de pedir consejo. El segundo eje se refiere a *Intereses económicos*: a) Un diputado no debe promover ningún asunto en el parlamento a cambio de dinero. b) Un diputado que tiene interés económico, directo o indirecto, debe aclarar ese interés. c) En el caso de que un diputado, al desempeñar sus obligaciones parlamentarias encuentre la existencia de un interés económico personal que cause un conflicto (de intereses) con el interés público, tiene la responsabilidad de solucionar ese conflicto o bien deshaciéndose del interés o bien apartándose del asunto público en cuestión. d) En cualquier trato con una organización con la que exista una relación económica, un diputado debe tener siempre en cuenta la responsabilidad primordial que tiene para con los electores y para con el interés nacional.

2.2 Sobre las normas de conducta de Ministros y funcionarios

La importancia de los ministros y funcionarios es trascendental dado que participan en la formulación y ejecución de la política. Son los responsables de conducir las instituciones del Estado por lo que sus acciones pueden influir, modificar, ayudar o perjudicar en la vida de los ciudadanos. En palabras de Vernos Bogdanor: *Los niveles de conducta deben provenir de los ministros*. Merece la pena destacar esta idea, ya que los gobernantes, al estar en los cargos públicos, son el centro de atracción u objeto de mira de los medios de comunicación y de la sociedad civil, por lo que deben gobernar con ejemplaridad.

El Comité Nolan destaca la existencia de un documento denominado *Cuestiones de Procedimiento para Ministros (CPM)* en el que se exponen algunas normas de conducta de éstos. Este documento, aunque data de 1945, recoge elementos y principios que vienen desde antaño. En sus inicios, era un documento que trataba sobre las normas de etiqueta pero con los años dio un giro al centrarse en el ámbito de la conducta en vez del procedimiento. Este documento era considerado de uso confidencial pero a partir de 1992 se tomó la decisión de publicarlo. Cada Primer Ministro, al inicio de una administración, es el encargado de entregar un ejemplar a sus compañeros ministros. Dicho documento al ser analizado por la Comisión Nolan, fue considerado como insuficiente para acabar con la mala conducta de algunos ministros por lo que recomendó que se redactase un nuevo documento que extrajera de las *Cuestiones de Procedimiento para Ministros* los principios éticos que contenía para crear un código de conducta y que se cambiará el nombre por el de “*Conducta y Procedimiento para Ministros*.” La Comisión sugirió incluir los siguientes principios esenciales:

- Los ministros deben asegurarse de que no surja, ni que parezca que surge, ningún conflicto entre sus obligaciones públicas y sus intereses privados,
- Los Ministros no deben engañar al Parlamento. Deben ser tan transparentes como sea posible con el Parlamento y con el público,
- Los Ministros son responsables ante el Parlamento en cuanto a las políticas y operaciones de sus departamentos y agencias,
- Los Ministros deberían evitar aceptar cualquier regalo u hospitalidad que pudiera comprometer su criterio o ponerlos bajo una obligación indebida,
- Los Ministros en la Cámara de los Comunes deben mantener separadas sus funciones de Ministros de las de Diputados por un distrito electoral,
- Los Ministros deben mantener separadas sus funciones ministeriales de las de partido. No pueden pedir a los funcionarios que realicen funciones de partido ni que actúen de una forma que crearía un conflicto con el Código de la Administración Pública.

La Comisión consideraba que así como existía un Código para funcionarios debería existir uno para los Ministros, y que las ventajas podrían ser muchas dado el número de Ministros que habían tenido que dimitir desde la segunda guerra mundial por errores que podrían haberse evitado.

En Inglaterra existe una tradición basada en un buen número de códigos de comportamiento con reglas detalladas acerca de la conducta y con principios establecidos desde mediados del siglo XIX. No obstante, la Comisión reconoce que en los años ochenta (siglo XX) se dio marcha atrás en este proceso con la aplicación de las nuevas herramientas de gestión sin considerar la cuestión de los niveles de conducta, por lo que la prioridad se fijó en valores como la eficiencia y la efectividad.

Otro código en el Reino Unido es el denominado *Código para la Gestión de la Administración Pública (CGAP)* bajo el cual se otorga a los departamentos y agencias poderes para introducir regulaciones acerca de la conducta, siempre que reflejen los principios y las reglas expuestas en el CGAP. Éste Código responde a dos necesidades: por un lado, que los funcionarios no abusen de la información oficial, ni obren de manera que se comprometa la imparcialidad política, ni usen sus puestos oficiales para promocionar sus propios intereses; por otro, que el público vea que los funcionarios son honestos e imparciales en el desempeño de sus obligaciones.

Finalmente, la Comisión Nolan recomienda que haya controles regulares del conocimiento y del entendimiento de las normas éticas pertinentes por parte del personal en los departamentos y agencias; que la orientación se refuerce y se difunda de forma adecuada, específicamente con una formación adicional sobretodo en las áreas con problemas. El énfasis que se pone en la conducta de los ministros y funcionarios en las *Normas de Conducta para*

la Vida Pública demuestra el convencimiento de que funcionarios junto a los políticos son los responsables de la conducción de los asuntos públicos, y de que cada uno de sus actos puede ser ejemplo, bueno o malo, para los ciudadanos que los observan día a día.

3. La ética pública en España y el Código de Buen Gobierno

El tema de la ética dentro de la vida pública española ha cobrado relevancia gracias a diversas situaciones que se han producido en los últimos años, por ejemplo la invitación de la OCDE en la década de los noventa (siglo XX) para fomentar programas de ética en los países miembros, el ejemplo dado por el Reino Unido a través del Comité Nolan, la emisión de un *Código de Buen Gobierno* para los miembros del gobierno así como del nuevo *Estatuto Básico del Empleado Público* que incluye una parte relativa a la ética.⁴⁴

3.1 Identificación de valores para los servidores públicos

La exploración de los valores éticos y la formulación de los modelos de conducta en ellos inspirados tienen como referente la Constitución de 1978, acervo ético común para todos los españoles en cuanto conceptúa a la Administración como servidora objetiva de los intereses generales.

El 27 de diciembre de 1978 se promulgó la *Constitución Española*. En ella se incluyen principios y valores que deben ser inherentes a los funcionarios públicos entre los cuales se mencionan: la *integridad*, la *neutralidad*, la *imparcialidad*, la *transparencia* en la gestión, la *receptividad*, la *responsabilidad profesional* y el *servicio a los ciudadanos*. El artículo 23.2 garantiza el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos de acuerdo con los principios de *mérito* y *capacidad*. El artículo 98.3, al referirse a la dedicación completa al cargo, es explícito al señalar que “los miembros del gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.” El artículo 103.1 contiene referencias al concepto de funcionario y al Sistema de Función Pública. Define a la Administración Pública como una organización que “sirve

⁴⁴ En España existen diversos autores que mezclan la ética con la moral religiosa. Si bien hay un debate sobre si la ética y moral significan lo mismo, para este estudio ambos términos se comprenden por igual aunque se use principalmente el concepto de ética. También conviene señalar que existe una corriente de autores pertenecientes al *Opus Dei* que escriben sobre ética pública. Si bien algunos valores éticos pueden coincidir con la moral cristiana, es importante dejar claro que este trabajo se centra en un enfoque totalmente laico.

con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios rectores de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación”, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. El *artículo 103.3* establece mandatos precisos relacionados con el acceso a la Función Pública, según principios de <mérito y capacidad>”.

Para Martín-Retortillo⁴⁵ los principios de *merito* y *capacidad* que incorpora la Constitución Española son resultado de la evolución del Estado. Al respecto, señala: “En la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito esta vinculada a la idea de ética pública.” Actualmente, los valores que, de acuerdo con el texto constitucional, deben ajustarse los funcionarios públicos son: la *objetividad*, la *imparcialidad* y los principios de *mérito*, *capacidad* y *publicidad*. Para Martínez Bargueño “Los valores específicos de una ética de la función pública serán: la *profesionalidad*, la *eficiencia*, la *calidad en el producto final*, la *atención* y el *servicio al ciudadano*, la *objetividad*, la *transparencia*, la *imparcialidad* y la *sensibilidad* suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de su actividad y quien da sentido a su existencia.” Por su parte, Rodríguez Arana afirma que la administración pública exige hoy también, además de las anteriores, la *honradez* y *honestidad*, *trabajo bien hecho*, *gastos razonables*, *consecución de objetivos*, *rendición de cuentas*, configurar, en suma, un retorno laboral de verdadera humanización”.⁴⁶

3.2 La ética en la España contemporánea: El Código de Buen Gobierno y el Estatuto Básico del empleado público

En 1997, el Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP) celebró las “*Jornadas de Ética Pública*”⁴⁷ en las que se destacó la importancia de los principios éticos de la función pública. Durante este evento, la especialista en ética, Victoria Camps propuso seis directrices éticas para elaborar un código ético para la función pública en España: 1) *El servicio al interés general*. El funcionario es un servidor público, puesto que tiene a su cargo la gestión de los intereses que son de todos. Por principio no debe utilizar su puesto de trabajo en beneficio propio y debe rehuir la tentación de someterse a los dos grandes poderes que hoy tienden a mediatizarlo todo: el económico y el mediático. El acceso a información

⁴⁵ Martín Retortillo, “Intervención”, En: *Jornadas de Ética Pública*, MAP, 1997, p. 40.

⁴⁶ Manuel Martínez Bargueño, “La ética nuevo objeto de la gestión pública”, En: *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 10 sep-dic 1997, p. 24.

⁴⁷ En dichas jornadas participó el inglés Lord Nolan, coautor del documento, ya expuesto, Normas de Conducta de la vida Pública. También participaron, por un lado, académicos especialistas de la ética pública como Victoria Camps, Adela Cortina, Jaime Rodríguez-Arana y Lorenzo Martín-Retortillo, y por otro, representantes de los grupos parlamentarios del PP, PSOE, IU, y PNV así como la Jefa del Programa de Servicio de Gestión Pública de la OCDE, Ms. María Maguire. Las Jornadas se celebraron el 15 y 16 de Abril de 1997.

privilegiada, la posibilidad de obtener comisiones o de recibir regalos son peligros que fácilmente pueden convertir el supuesto servicio al interés general en un servicio a intereses sólo personales. 2) *La imparcialidad y la transparencia*. Los tratos de favor o la participación en proyectos o decisiones que puedan favorecer sus intereses privados deberían quedar fuera del ámbito de acción del funcionario. Igualmente, en la función pública deberían evitarse los corporativismos profesionales que, en nombre de falsas solidaridades, tienden más a proteger al propio sector que a pensar en las ventajas del público al que teóricamente se sirve. 3) *El uso adecuado de los bienes públicos*. El Estado de bienestar debe saber transmitir a los ciudadanos la obligación de cuidar de los bienes públicos y evitar el fraude en el uso de los mismos. Si todos los ciudadanos comparten tal obligación, más aún deben hacerla suya aquellos cuyo trabajo es administrar los bienes públicos. El uso de los mismos en beneficio propio no sólo es un pésimo ejemplo, sino una falta de responsabilidad profesional. 4) *La responsabilidad profesional*. La administración pública debe acostumbrarse a dar cuenta de lo que hace y a no rehusar ese deber que le corresponde. El buen profesional debe dar cuenta del ejercicio de su profesión no sólo ante sí mismo, sino ante la sociedad. 5) *Lealtad a la administración*. Uno de los principios éticos del servidor público es la deuda con la administración que lo ha contratado. La fidelidad a la administración y el rechazo de todo comportamiento que pueda perjudicarla han de ser contemplados como deberes fundamentales. Sólo en el caso de que esa fidelidad fuera contraria o incompatible con las convicciones éticas fundamentales del individuo, sería legítimo anteponer la propia conciencia a la fidelidad a la administración. 6) *La humanización de la administración*. Uno de los defectos más recurrentes de la administración es la burocratización, el distanciamiento del ciudadano, incluso la falta de eficiencia. El servicio al ciudadano obliga también a mejorar en estos aspectos y a configurar una relación con los administrados más cercana, más personal y, en definitiva, más humana.

El 4 de junio de 1997 el secretario de Estado para la Administración Pública, Francisco Villar García-Moreno, en su comparecencia ante la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas para informar sobre las líneas básicas del *Anteproyecto de Ley del estatuto Básico de la Función Pública* señaló: “La ética no pretende perseguir comportamientos desviados o irregulares de los funcionarios públicos. Su fin es promover la integridad y la buena conducta y dar a los agentes orientaciones sobre la forma en que deben actuar, tomar decisiones y hacer uso de su poder de apreciación en el trabajo cotidiano. Con la ética pública, se mejoran las competencias, en beneficio propio, de la organización en la que están encuadradas y, en último término, en provecho de la sociedad a la que sirven, al señalarles unos principios asumidos como valores propios de la organización pública que les guíen como puntos de referencia para que puedan adecuar a ellos sus conductas o comportamientos en su actividad profesional habitual. Con la incorporación de estos valores éticos, los hombres y mujeres que componen la Función Pública verán reafirmada

su función profesional al servicio de los ciudadanos y, a través suyo, las Administraciones Públicas se verán legitimadas en la gestión objetiva, eficaz y transparente de los asuntos públicos”.⁴⁸

El 18 de febrero de 2005 apareció en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* el *Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos de la Administración General del Estado*, el cual Plantea que la actuación de los funcionarios se adecue conforme a los siguientes principios éticos: “objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres”.⁴⁹ Mas tarde, el 13 de abril de 2007 se publicó en el B. O. E. el *Estatuto Básico del Empleado Público*. Si bien dicho Estatuto contiene principalmente las normas legales aplicables al conjunto de funcionarios de todas las administraciones públicas, dedica una parte, clave, al asunto de la conducta de los servidores públicos para lo cual presenta una serie de valores deseables en el servicio público así como una serie de principios que deben regir en la conducta diaria.

Una crítica que hace Adela Cortina respecto de la situación ética en España es la siguiente: “El nepotismo y el amiguismo, el amor propio y el afán de poder, únicos móviles que entienden la mayor parte de los agentes de la vida social, hacen que en nuestro país aún no hayamos llegado al Estado de derecho, que estemos en un mal feudalismo del que quedan usos tales como la arbitrariedad del señor, el servilismo de los vasallos y el derecho de pernada”.⁵⁰

Aunque iniciativas como la promulgación del *Código de Buen Gobierno* y el *Estatuto Básico del empleado público*, sin duda son positivas tienen el reto de llegar al interior de los altos miembros de gobierno, políticos, ministros y funcionarios mejorando verdaderamente la conducta de manera que éstos sometan sus actos a los intereses de la comunidad política. Actualmente España es objeto de atención de un lado por los países Hispanoamericanos, por otro, por los países de Europa del este, mientras que del sur se encuentran los países africanos. En cualquier caso el gobierno español ocupa hoy en día en el escenario internacional la atención de diversos gobiernos. Ante ésta situación qué mejor oportunidad que gobernar con ética mostrando valores y virtudes dando resultados satisfactorios y beneficios para la comunidad política.

⁴⁸ Citado por Manuel Martínez Bargueño, “La ética, nuevo objetivo de la gestión pública”, p.30.

⁴⁹ El “Código de Buen Gobierno” se publicó en el *Boletín Oficial del Estado*, el 7 de marzo de 2005.

⁵⁰ Adela Cortina, *Hasta un pueblo de demonios. Ética Pública y Sociedad*, Taurus, 1998, pp. 45-46.

4. La ética en la gestión pública de México y el Código de los Servidores Públicos

El interés por la Ética de los Servidores Públicos de México es resultado, por un lado, del espíritu de la Revolución mexicana plasmada en la Constitución de 1917 la cual establece los principios y directrices sobre lo que se espera de los representantes del Estado; por otro, de la necesidad urgente de establecer normas y valores en la conducta de los servidores públicos ante los escándalos de corrupción de políticos y funcionarios y, finalmente, de la demanda ciudadana cansada de padecer diversas actitudes antiéticas por parte de sus representantes públicos.

Para fomentar los valores éticos, el gobierno de México se apoya en tres instrumentos básicos: a) *Un organismo responsable* de la prevención, cumplimiento y vigilancia de las leyes y normas en esta materia que es la Secretaría o Ministerio de la Función Pública, b) *Un Marco Jurídico* mediante la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y, c) *Un Marco Normativo* a través del Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

4.1 Órgano de vigilancia y Ley de Responsabilidades Administrativas.

En 1983 se creó la *Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF)*, como un órgano para el control y la evaluación de los programas ejecutados por la administración pública. La creación de esta institución se llevó a cabo debido al crítico deterioro de la imagen del servidor público ante la sociedad,⁵¹ a la necesidad de reconquistar la credibilidad pública ante los ciudadanos, así como a la urgencia de supervisar que los recursos económicos asignados para los proyectos y programas de las entidades de la administración pública se aplicaran sin desviaciones y con austeridad.

En 1995, la SCGF cambia de nombre a *Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)*, nombre que mantendrá hasta el año 2002 cuando pasará a denominarse Secretaría de la Función Pública. Finalmente, como resultado de la modificación constitucional, se establecieron las bases para la expedición de la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, que con las modificaciones posteriores se convertiría en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

⁵¹ La década de los setenta y ochenta fueron momentos muy difíciles para la economía mexicana: estancamiento, inflación, devaluación de la moneda, incremento de la deuda externa, así como escándalos políticos por corrupción que generaron un malestar en la población ocasionando la pérdida de credibilidad en sus gobernantes, y por ende, la desconfianza en ellos.

Para ejecutar la tarea de vigilancia de la conducta de los servidores públicos, la Secretaría de la Función Pública se apoya en la *Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos*.⁵² En ella se señalan las responsabilidades políticas y administrativas que deben mantener tanto gobernantes como funcionarios cuyas faltas pueden provocar la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un cargo público. Ésta Ley tiene por objetivo reglamentar en cinco materias: Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones en el servicio público, las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones y, el registro patrimonial de los servidores públicos.

La Ley de Responsabilidades señala algunos principios que debe salvaguardar todo servidor público: *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*. Así como “Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas”.

En el título cuarto de dicha Ley, titulado *De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público*, responsabiliza a las instituciones públicas para establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Este mismo título contiene dos artículos relevantes. El primero faculta y asigna la responsabilidad a la Secretaría de la Función Pública de emitir un Código de Ética que contenga reglas claras acompañadas de principios que permitan lograr una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad. El segundo se refiere a la participación de los sectores privado y social así como de los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de acciones para prevenir conductas indebidas. La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas*, es una ley que señala obligaciones y sanciones y que, por tanto se centra en la vigilancia de la conducta de los servidores públicos.

4.2 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal

La Secretaría de la Función Pública elaboró el *Código de ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal*.⁵³ Su creación fue llevada a cabo como parte de una

⁵² Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 2004. Su antecedente inmediato es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que entró en vigencia el primero de enero de 1983.

⁵³ El Código fue publicado el 31 de julio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* que es el diario oficial del Estado.

estrategia para prevenir y combatir la corrupción e impunidad e imponer la mejor calidad en la gestión pública a fin de asegurar a la ciudadanía la credibilidad en las tareas que realizan las instituciones públicas. También pretendía un cambio de actitud del servidor público que garantizara la profesionalización y la honestidad en el servicio.

El Código propuesto para los servidores públicos de México lo integran doce reglas generales de conducta que pretenden convertirse en principios que guíen en el actuar cotidiano. Éstos son: *Bien Común, Integridad, Honradez, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Rendición de cuentas, Entorno cultural y ecológico, Generosidad, Igualdad, Respeto y Liderazgo*. Con base en este código general cada institución pública deberá elaborar y emitir un Código de Conducta específico que delimite la actuación que deben observar los servidores públicos en situaciones concretas atendiendo a las funciones y actividades propias de la institución.

5. Normas de conducta de la administración pública internacional para funcionarios de Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas, organismo clave en los asuntos de política internacional de los distintos países del mundo, cuenta con un Código para sus funcionarios. Ya desde 1954 la Junta Consultiva de Administración Pública Internacional de Naciones Unidas preparó un código de ética conocido formalmente como *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional*. Aunque estas normas en general se habían mantenido a lo largo del tiempo, fueron sujeto de revisión y actualización al inicio del siglo XXI bajo el argumento de tomar en cuenta las transformaciones mundiales en general así como la situación de las administraciones públicas nacionales y su relación con el sector privado en particular ante nuevos dilemas éticos. Los encargados de la revisión fueron los miembros de la *Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI)*. Estas normas fueron acogidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 56/244 del 2001. Asimismo, dentro del *Marco para la gestión de los recursos humanos* de la CAPI, aprobado por la Asamblea General, se puso de manifiesto la naturaleza universal de las normas de conducta al señalar que aunque algunos principios y valores de las organizaciones pueden variar, en general todas se enfrentan a proyectos éticos similares.

5.1 Valores para los funcionarios de Naciones Unidas

Las *Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional* pretenden guiar la conducta de los miembros que integran este organismo a fin de contribuir de manera más eficiente en el propósito de “Preservar a las generaciones venideras del flagelo de

la guerra y hacer posible que todos los hombres, mujeres y niños vivan con dignidad y libertad.”(Artículo 1). Dentro del contenido de estas normas se señala la importancia de la misión de los funcionarios de trabajar por la paz, el respeto de los derechos fundamentales, el progreso económico y social y la cooperación internacional. Es de señalar la importancia de la *lealtad* de los funcionarios a las instituciones a la que pertenecen así como el asimilar la misión que éstas tienen. Al prestar sus servicios, los funcionarios públicos internacionales deben guiarse únicamente por los intereses de la organización.

En el código se destaca la importancia de los valores tanto para los Estados como para los individuos. Entre los valores que se mencionan se encuentran: los derechos humanos, la justicia social, la dignidad, el respeto a la igualdad del hombre y la mujer, la tolerancia y la comprensión. Se mencionan también algunas cualidades que debe poseer el individuo miembro de la organización tales como: integridad, honradez, veracidad, imparcialidad o incorruptibilidad.

En la operación de las funciones de los miembros de la ONU, el *respeto* es un valor fundamental sobre todo frente ante la diversidad de hábitos y costumbres de diferentes culturas. Debe evitarse todo comportamiento y actitud que no se sea aceptable en un contexto cultural determinado. No obstante, si existiese un comportamiento contrario a los derechos humanos el funcionario público debe guiarse por éste último instrumento, es decir, no dejar pasar por alto tan importante declaración universal. El funcionario público internacional debe evitar la *opulencia*, estilos ostentosos de vida así como toda apariencia que dé una excesiva importancia personal, ya que estas actitudes pueden generar recelo, resentimiento, despiertan desconfianza e impiden el acercamiento de los funcionarios a las diferentes culturas con las que se trate. Incluso, puede provocar un rechazo total y abierto que puede generar conflictos. La *no discriminación* es otro principio importante. Los funcionarios deben respetar la dignidad, el valor y la igualdad de todas las personas sin distinción alguna ya sea por género, color de piel, posición económica, edad, etcétera, evitando suposiciones basadas en estereotipos conocidos comúnmente como prejuicios.

De importancia fundamental es el punto que se refiere a la censura en materia de *hostigamiento sexual*. El código ético lo considera como “una afrenta a la dignidad humana” por lo que de manera determinante prohíbe a los funcionarios públicos cualquier acto en este sentido. En un mundo donde se bombardea de carga sexual políticos y/o altos funcionarios han sido motivo de escándalo. Así como cada funcionario público tiene el derecho a trabajar en un entorno libre de acoso, igualmente cada uno debe permitir trabajar de la misma forma a los compañeros y a las personas con las que se relaciona por causas laborales. Los diversos organismos de la ONU (UNESCO, FAO, CEPAL, PNUD, etc.) tienen la obligación de explicar cuál es su interpretación del término “hostigamiento”, establecer reglas y ofrecer orientación sobre cómo se debe actuar cuando se produzcan diversas situaciones en este aspecto.

Un elemento importante que contiene las *Normas de Conducta* es el relativo a la *conducta personal* o *vida privada*. Al respecto, el código señala: “La vida privada de los funcionarios internacionales les concierne únicamente a ellos y las organizaciones no deben inmiscuirse en ella. Sin embargo, puede haber situaciones en las que el comportamiento de un funcionario público internacional acarree consecuencias para la organización. Los funcionarios deben tener en cuenta que su conducta y las actividades que realicen fuera del lugar de trabajo, aunque no estén relacionadas con sus funciones oficiales, pueden socavar la imagen y los intereses de la organización. Ello puede suceder también como consecuencia del comportamiento de miembros de la familia del funcionario público internacional e incumbe a éste asegurarse de que su familia sea plenamente consciente de ello”.

El Código también hace referencia a la *dedicación de tiempo completo* a las labores de la organización. Considera incorrecto el hecho de que los funcionarios públicos realicen cualquier actividad externa, ya sea remunerada o no, que interfiera con sus obligaciones, sea incompatible con su condición o sea contraria a los intereses de la organización. En este sentido, los funcionarios no deben participar en actividades políticas como por ejemplo optar a un cargo político local o nacional. Ello no impide que participen en actividades comunitarias o cívicas locales a condición de que esa participación sea acorde con el juramento prestado al ingresar en el sistema de Naciones Unidas. Asimismo, se prohíbe la aceptación de obsequios, condecoraciones, remuneraciones y beneficios económicos de fuentes externas a fin de evitar apariencias no gratas.

La nueva versión de las Normas de Conducta para el personal de Naciones Unidas puesta en vigor en 2002 pretende ser un texto básico e indispensable que rescate la filosofía y el espíritu de servicio y sirva de guía en su actuar a los diferentes servidores públicos en todos las naciones del mundo en que se encuentren con el fin de contribuir a la paz, la justicia social y el desarrollo de los pueblos.

5.2 Código Internacional de Conducta para los funcionarios públicos

La ONU no sólo ha elaborado un código para sus miembros. La *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal* preparó un *Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos*, aprobado en la 82ª sesión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de agosto de 1996 y se hizo de conocimiento general mediante la resolución A/RES/51/59, como un reclamo de las distintas naciones del mundo en la lucha contra la corrupción en la administración pública, y que se retomó en el octavo congreso de las Naciones Unidas sobre *Prevención del delito y tratamiento del delincuente*, celebrado en la Habana en 1990. Dicho código se compone de doce puntos agrupados a su vez en siete apartados, éstos son:

I. Principios Generales

1. Un cargo público, tal como se define en el derecho interno, es un cargo de confianza, que conlleva la obligación de actuar en favor del interés público. Por consiguiente, los ocupantes de cargos públicos serán ante todo leales a los intereses públicos de su país tal como se expresen a través de las instituciones democráticas de gobierno, y no a personas, a partidos o entidades políticas, nacionales o extranjeros ni a departamentos u órganos determinados de la administración pública. 2. Los cargos públicos desempeñarán sus obligaciones y funciones de manera eficiente, diligente, honrada, responsable, eficaz y con integridad. Procurarán en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz. 3. Los cargos públicos serán diligentes, justos e imparciales en el desempeño de sus funciones y, en particular, en sus relaciones con el público. En ningún momento darán preferencia indebida ni discriminarán a ningún grupo o individuo, ni abusarán de otro modo del poder y la autoridad que les han sido conferidos. No debe interpretarse esta disposición en el sentido de que impide la aplicación de políticas oficialmente aprobadas de preferencia positiva para ayudar a grupos desfavorecidos.

II. Conflictos de intereses e inhabilitación

4. Los cargos públicos no utilizarán nunca en modo alguno su autoridad oficial para favorecer intereses personales o económicos propios o de sus familias. No intervendrán en ninguna operación, no ocuparán ningún cargo o función ni tendrán ningún interés económico, comercial o semejante que sea incompatible con su cargo, obligaciones o funciones o con el ejercicio de éstas. 5. Salvo dispensa, al tomar posesión de su cargo, todos los cargos públicos designados con arreglo a la legislación nacional declararán sus intereses económicos, comerciales o financieros pertinentes o sus actividades con ánimo de lucro. Dicha información se actualizará periódicamente. En situaciones de posible o manifiesto conflicto de intereses entre las obligaciones públicas de dichos cargos y los intereses privados de sus ocupantes, éstos se declararán inhabilitados para adoptar decisiones relacionadas con dicho conflicto. 6. Los cargos públicos no utilizarán en ningún momento bienes o servicios públicos ni utilizarán indebidamente la información adquirida en el cumplimiento o como resultado de sus funciones oficiales para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales. 7. Durante un período determinado, de uno o dos años, inmediato al abandono de la función pública, los cargos públicos que tuvieran puestos directivos deberán obtener, en el marco del derecho interno, un permiso oficial antes de aceptar empleos o funciones de asesoramiento en negocios o empresas privadas que mantengan relaciones económicas directas con el departamento u organismo oficial en que dichas personas hayan ocupado un cargo. Durante el mismo período, será necesario dicho permiso para participar en cualquier actividad privada o económica que esté relacionada directamente con el puesto que ocupaban en la función pública o que dependa de él.

III. Declaración De Bienes

8. Los titulares de cargos públicos designados para ocupar puestos directivos o políticos, con arreglo a los procedimientos establecidos por el derecho interno de su país, deberán presentar una relación a la autoridad designada al efecto y dentro del plazo especificado de todos sus bienes, activos y pasivos personales y de los de sus cónyuges u otros familiares a cargo que excedan de un valor mínimo determinado. Las personas designadas para ocupar un alto cargo darán también información detallada sobre la procedencia de todo bien o activo que hayan adquirido después de su nombramiento. Toda la información facilitada tendrá carácter confidencial y sólo podrá revelarse siguiendo procedimientos especiales pero podrá revelarse a discreción del país siguiendo procedimientos especiales.

IV. Aceptación de regalos u otros favores

9. Los cargos públicos deberán rechazar, como cuestión de principio, todo regalo que pueda influir en el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus deberes o su buen criterio.

V. Información confidencial

10. Los asuntos de carácter confidencial de que tengan conocimiento los cargos públicos se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. Tales restricciones seguirán siendo válidas tras el abandono de la función pública.

VI. Actividades políticas

11. Los cargos públicos no realizarán actividades políticas tales que puedan mermar la confianza pública en el desempeño imparcial de sus funciones y obligaciones.

VII. Presentación de informes, medidas disciplinarias y aplicación

12. Los cargos públicos que infrinjan las disposiciones del presente código serán objeto de las sanciones disciplinarias, administrativas o penales adecuadas, conforme a los principios y procedimientos del derecho interno de su país.

Éste Código es resultado de la consulta y observaciones de forma y fondo de diversos países. En palabras del Secretario General de la ONU: “Trece Estados expresaron una actitud favorable hacia los principios en que se basaba el proyecto de código, considerando que era un texto más completo y contenía mejoras de la terminología jurídica. Algunos Estados opinaron que, cuando se hubiera adoptado, tendría un efecto positivo en la lucha contra

la corrupción y el fomento de la integridad de las instituciones públicas. Algunos Estados enviaron una copia de su legislación nacional sobre la corrupción, que confirmó que el proyecto de código enunciaba principios que ya existían en varios sistemas jurídicos. A juicio de un Estado, el código podía no ser suficiente por sí solo para prevenir la corrupción sino se adaptaban medidas administrativas preventivas, incluso procedimientos de contratación justos y correctos, educación y capacitación en el servicio para los ocupantes de cargos públicos y prácticas adecuadas de remuneración, como parte de un plan de acción internacional más amplio para una estrategia más eficaz. Otro Estado consideraba que la redacción de un código de este tipo era una medida conveniente y educativa que podría servir para alentar a los Estados a considerar la posibilidad de elaborar o mejorar sus códigos”.⁵⁴

La preocupación por combatir la corrupción y fomentar la ética pública en los gobiernos es compartida por Naciones Unidas la cual participa en la consolidación de ambas tareas. No obstante, la ONU tiene el compromiso de asumir un doble esfuerzo sobretodo si tomamos en cuenta el resultado del informe que presento Paul Volcker en relación al programa humanitario para Irak denominado “Petróleo por alimentos” el cual estuvo vigente de 1996 a 2003.⁵⁵ Dicho informe revela que tanto empresas como individuos, entre ellos funcionarios de Naciones Unidas cometieron corrupción, fraude y lucraron bajo este programa.

Si bien a partir de la última década del siglo XX se han hecho intentos por fomentar la ética pública en el escenario internacional desarrollándose programas y estrategias, muchos políticos y funcionarios están aún muy lejos de poseer una verdadera ética en su conducta, por lo que hace falta reforzar los distintos instrumentos de aplicación para alcanzar una verdadera transformación.

En general, la mayoría de los códigos de ética en los gobiernos están dirigidos principalmente a los funcionarios de la administración pública, sin embargo es vital establecer estas normas a nivel político donde existe un mundo invadido por situaciones de corrupción. Políticos y funcionarios son dos órganos vitales de un mismo cuerpo estatal por lo que no

⁵⁴ “Medidas contra la corrupción. Informe del Secretario General” *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*, Quinto periodo de sesiones E/CN.15/1996/1 mayo de 1996.

⁵⁵ Ver artículo de Sandro Pozzi “Más de dos mil empresas pagaron sobornos o comisiones al régimen de Saddam Husein”. *El País*, 20 de octubre de 2005. El programa de petróleo por alimentos de la ONU para Irak (1996-2003) tenía cuando se gestó un buen fin: aliviar el sufrimiento de la población iraquí de las consecuencias del embargo internacional al régimen de Saddam. Los resultados, sin embargo, fueron contrarios al objetivo. El ex dictador se enriqueció, los iraquíes continuaron malviviendo, la imagen de la ONU se deterioró así como la honorabilidad de ciertos países (Rusia, Francia y China entre otros). Finalmente, más de dos mil empresas pagaron sobornos al régimen depuesto.

hay que olvidar que las actuaciones de los segundos dependen de las decisiones de los primeros. De ahí la importancia de poner atención en la conducta política al ser ésta la disciplina que centra la atención al gobernar. No olvidemos que se gobierna con el ejemplo, por lo tanto, la aplicación de los códigos debe ser extensiva a los políticos. Cuando no es así, se deja un vacío normativo y ético dando amplio margen a la actuación de éstos.

Pese a que los códigos de ética son un instrumento o medio para la promoción y fomento de valores, no son un fin, es decir no basta con lograr que un gobierno elabore o promulgue un código. Los Códigos son un instrumento importante pero incompleto, son un órgano que debe estar acompañada del resto del cuerpo o sistema. Una vez elaborado un código, para ser efectivo requiere divulgación en el ámbito interno, dentro de toda la organización y, en el ámbito externo, principalmente a la ciudadanía, de manera que se conozca su contenido. Más aún, debe emplearse para impartir capacitación regular, de manera que grupos de funcionarios se reúnan para discutir los dilemas que surgen en los quehaceres de su vida laboral diaria.

Cuando los códigos carecen de una estrategia de comunicación, cuando los principios y valores sólo se quedan en el escritorio y no se trasladan al corazón de los servidores públicos, a la discusión de valores y a la asimilación de éstos, se convierten en letra muerta. Su aplicación debe estar acompañada de dos elementos fundamentales: a) *Una Oficina* que coordine la estrategia para su fomento y aplicación, y b) *Expertos o especialistas* que divulguen, siembren y fomenten los valores.

Aunque los Códigos de ética son heterogéneos, los casos de los Estados Unidos y el Reino Unido contienen una estructura similar en la que por un lado, establecen los principios que deben guiar la conducta de aquellos a quienes va dirigido el código, y por otro, desarrollan aspectos muy precisos acompañados de ejemplos sobre diversas situaciones que suceden en la vida de las instituciones públicas. Tanto las *Normas de Conducta para los empleados del Poder Ejecutivo* de los Estados Unidos, como las *Normas de Conducta de la vida pública* del Reino Unido son dos documentos valiosos en materia de fomento de la ética pública, lectura obligatoria para todo estudioso de esta materia. Dichos documentos analizan, en distintos momentos, situaciones en detalle de alguna actitud o comportamiento de los servidores públicos. Ambos son un referente para conocer y elaborar códigos para el servicio público. Por su parte, los códigos de ética de España y México, comparados con los anteriores precisan de un mayor desarrollo, de un análisis más exhaustivo sobre situaciones en el servicio público así como de ejemplos que lo acompañen. Estos códigos son una mezcla de virtudes, valores, obligaciones y deberes. Aunque plantean cualidades esperadas de los servidores públicos, lo cual es loable, es necesario profundizar más, poner más atención en su elaboración de lo contrario se pueden interpretar como una mera lista de deseos.

Asimismo, conviene tener presente la importancia de las diferentes educaciones e idiosincrasias para comprender la efectividad o no de los instrumentos éticos. Hay países, como los escandinavos, donde, a pesar de no contar con códigos éticos, los miembros del gobierno cuentan con una alta moralidad. En los informes que publica cada año Transparencia Internacional, los países escandinavos suelen salir como los más limpios y transparentes. Por el contrario, también los hay que tienen excelentes leyes y códigos pero donde los miembros del servicio público estarían suspendidos en moral y sumergidos en la corrupción. La explicación de esta paradoja es que la conducta de los seres humanos no radica en las leyes y los códigos sino en la cultura social, las costumbres que sólo si son sumadas a la educación y a la interiorización de valores, dan por resultado una conducta íntegra que se refleja mediante buenos hábitos.

Por otro lado es importante no minimizar la magnitud y la importancia de la ética a simples *Códigos Deontológicos*. La ética no es la deontología, y no es lo mismo un *Código Ético* que un *Código Deontológico*. El término deontología se usó por vez primera en 1825 con la aparición de la obra *Deontología o Ciencia de la Moralidad*, de Jeremie Bentham, con el significado de “Ciencia de los deberes o teoría de las normas morales”. Las *teorías deontológicas* ponen el acento en los conceptos de “deber” y “obligación” y recalcan que lo éticamente meritorio es hacer siempre lo que está “mandado” por reglas, normas y principios morales legítimos. Las teorías deontológicas ofrecen un perfil rigorista y *jurídico* al poner énfasis en que la ética sólo se puede definir mediante las normas y leyes. Contrario a esta corriente, se encuentran las *teorías teleológicas*, las cuales insisten “en las acciones humanas, en los fines o metas que se persiguen y se justifican por los resultados, en razón del fin. Enfatizan el carácter propositivo de las acciones y conductas humanas y suelen definir explícitamente los objetivos y los contenidos que deben guiar las conductas éticas.” (Hidalgo, 1993, 145). La realidad de la vida pública rebasa la interpretación jurídica de incrementar leyes y reglamentos. Pensar que con el sólo aumento de éstos se combate la corrupción y se eliminan las distintas conductas antiéticas es no comprender la magnitud de los antivalores y la dimensión de la importancia de la disciplina ética.

Un aspecto que no debe descuidarse si se quiere garantizar la operación de los Códigos de Ética es el que se refiere a las sanciones. Cuando no se sancionan las conductas indebidas cualquier propuesta de valores mediante los códigos pierde su fuerza, por lo que toda institución pública necesita contar con medidas sancionadoras aplicadas a su contexto. Los códigos son una pieza del rompecabezas o puzzle de la ética pública cuyo resultado es la sana conducta de políticos y funcionarios públicos.

En palabras de Caiden, conviene recordar la importancia de la ética pública hoy en día. Al respecto señaló: “Debemos conservar esos asuntos en la mente de todos los que dirigen nuestra sociedad y nuestras organizaciones sociales tanto públicas como privadas. No

realizamos estas conferencias (de ética) porque no se han considerado necesarias antes. No las llevamos a cabo porque la ética del servicio público haya disminuido radical y sensiblemente en años recientes, tampoco porque la ética del servicio público sea mucho peor de lo que solía ser ni porque ahora estemos más conscientes de las implicaciones de una mala conducta. Las llevamos a cabo porque son más necesarias que nunca, pues el mundo al que estamos por entrar requiere que volvamos a revisar la ética del servicio público y la reformulemos. (...) Las reuniones internacionales sobre la ética del servicio público son necesarias para permitir que los funcionarios se alejen de las rutinas y presiones urgentes, evalúen sus tendencias, echen mano de cualquier iniciativa o inquietud que tengan para reducir el daño potencial, aumentar el bien que pueden hacer y permitir que otros también lo hagan” (Caiden, 2001, 235).

Al reforzar la ética en los cargos de aquellos que participan en la vida pública se pretende contar con personal con valores, con una filosofía y proyecto de vida en el servicio público que sean ejemplo de conducta y, que con su esfuerzo contribuyan a resolver las demandas ciudadanas al ofrecer resultados satisfactorios de manera adecuada. Servir al Estado, sin olvidar el bien y el servicio a los ciudadanos, es una de las mas altas acciones a que un individuo puede aspirar.

CAPÍTULO CUARTO

LA CORRUPCIÓN Y EL DESPUNTE DE LA ÉTICA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

La corrupción es un vicio de los hombres, no de los tiempos

Séneca

La nueva fase del desarrollo del capitalismo, caracterizada por la estrategia neoliberal, ha contribuido a la sustitución de valores por antivalores de manera vertiginosa tanto en las sociedades como en los gobiernos. Las nuevas formas de actuación giran en torno al principio económico y a la individualidad lo que genera que un individuo oriente su conducta hacia actitudes menos solidarias. Una conducta exclusivamente competitiva puede ser problemática al impulsar el individualismo, fomentar la desconfianza y despertar la agresividad, el odio, el rencor y el resentimiento entre compañeros. Un modelo de competición rapaz llevado al extremo genera un estado mental desviado y obsesivo y en consecuencia genera una conducta destructiva en los contendientes. Una postura de esta naturaleza es una forma de declaración de guerra, una batalla, a veces absurda, contra el compañero. Para Adela Cortina “La regla de oro del individualismo, racional, neoliberal diría: no inviertas en los demás más esfuerzo del que pueda proporcionarte un beneficio” (Cortina, 1998, 77). La autora destaca la importancia que tiene la codicia y la avaricia en uno mismo, contrario a los valores de solidaridad y cooperación.

1. El surgimiento de actitudes antiéticas

La teoría política es contundente al señalar como necesaria la máxima capacidad, lealtad y virtud de sus gobernantes y servidores públicos para ocupar los cargos en el Estado. Esta disciplina ya advertía desde antiguo sobre los riesgos y las consecuencias de dejar que personas sin ética gobernasen. “Incitados por el placer y al no ser capaces de dominar sus impulsos los gobernantes obran mal” escribió el sabio Aristóteles (Política). Para gobernar, pero sobre todo para gobernar bien, se requiere de personas con capacidad que estén por encima de sus pasiones y sean dueñas de sus actos. Seres que comprendan, como afirma Victoria Camps que “el deber está por encima del poder” (Camps, 1985, 83).

1.1. Descuido y rechazo de la ética en los gobernantes

El descuido de la ética en la formación de *gobernantes* ha generado, por un lado, que quienes ocupan cargos públicos y carecen de principios éticos se inclinen por sus intereses personales y partidistas y desvíen o alteren, con sus actos, los fines originales de la política y de la administración pública. A su vez, el olvido de la ética en los *gobernados* ha generado su corrupción moral. Ambas situaciones se reflejan en una sociedad que se deteriora cada vez más en términos de valores. Dado que vivimos inmersos desde hace tiempo en una cultura individualista, basada en principios que buscan *el placer, el tener y el anhelo de poder*, se torna cada vez más difícil respetar y practicar principios y valores colectivos como la solidaridad o la cooperación. Por el contrario, resurge “la ley de la selva” donde impera el más fuerte y el hombre es cada vez más ese “lobo para el hombre” que decía Hobbes. El resultado de estas situaciones es que surge la confusión y se duda al actuar, ignorando si las decisiones son correctas o no.

En toda sociedad sin recursos éticos se genera una transformación en la conducta de sus miembros. Con la corrupción de los valores aparecen elementos antiéticos o inmorales, incluso perversos, que al extenderse en su práctica diaria, pueden tornarse normales e incluso llegar a ser vistos como algo positivo. La gravedad de restar importancia a los valores éticos radica en que las personas que durante su infancia y juventud han vivido al margen de estos principios difícilmente los aceptarán en su madurez. Es importante no olvidar que la inmoralidad atrae actos inmorales. Hoy en día, los programas de *Reality show* de la televisión en los que los participantes más se insultan y más expresan su agresividad son los que alcanzan el liderazgo de audiencia.

Esta pérdida de valores en una sociedad afecta directamente al ámbito público. Ninguna disciplina está tan desacreditada como la política. Muchos individuos que han participado en ella, al ser débiles en valores han contribuido a su deterioro al sucumbir en prácticas deshonestas. La situación en el ámbito de gobierno se ha corrompido hasta el punto de convertirse en un espectáculo en el que personas sin respeto por la investidura que les confiere ocupar un cargo público, se comportan de manera indebida cayendo en situaciones incluso grotescas.

A pesar de ser la ética una disciplina importante en la vida política existe una falta de interés por ésta e incluso cierto rechazo. Pero, ¿Por qué existe un desinterés o rechazo por la ética pública? Algunas causas son las siguientes: porque es un impedimento para que hombres honestos y, por tanto, difíciles de manipular, lleguen al poder; porque al ser un instrumento de control se constituye como freno del que alcanza el poder; porque existen intereses económicos bien definidos (personales o de grupo) cuya naturaleza colisiona con la disciplina ética; porque es un obstáculo en la práctica de la corrupción; porque existen

servidores públicos que carecen de vocación pero anhelan el poder a costa de lo que sea; porque los valores éticos son más arduos y estimulantes que los principios individuales. En suma, el disfrute del dinero y de los bienes materiales para uso personal sin duda atrae mucho más que el goce colectivo de los mismos.

Ante la duda de por qué si los principios éticos son accesibles a todo individuo son tan pocos quienes los adquieren, Platón, (La República, 343 e) ofrece una respuesta que aún hoy está vigente. El filósofo escribió: “Frente a la excelencia, los Dioses han impuesto sudor y un camino largo y escarpado.” Por su parte, Aristóteles, en su obra *Política*, señaló: “Cuando un individuo se encuentra falto de ética y ejerce el poder no mide el alcance de sus actos y puede cometer acciones irracionales o bestiales.” Igualmente, Ovidio (Metamorfosis, VII, 20) en boca de Medea, escribió: “Veo el mal y lo desapruébo, pero hago el mal”. Un estudioso contemporáneo de la ética, José Antonio Marina, también ha escrito: “No hay que ser águila para saber hasta qué extremos de perversidad y bajeza puede llegar el hombre; basta pensar que la crueldad, el desamor y la tortura son creaciones humanas, inventadas por inteligencias fracasadas” (Marina, 1995, 201).

Cuando las personas son débiles en valores éticos son potencialmente propensas a corromper el poder público haciendo un uso indebido de éste. Frente a la idea de que el poder corrompe al hombre, y el poder absoluto lo corrompe absolutamente, “se olvida o no se repara en la proporción en que el hombre corrompe al poder, en que el poder es corrompido por el hombre que lo ejerce, con temibles consecuencias para quienes lo sufren y para aquellos que lo ejercen” (Marcos, 1985, 117). Es el hombre sin principios rectos el que adultera la profesión política, abusa del poder para sí de manera ilimitada dejando de ver por los demás y generando daños que pueden ser considerables. Sobre este tipo de personas el sabio Plutarco en sus *Vidas Paralelas*, al escribir sobre la vida de Cicerón señaló: “El hombre es la más cruel de todas las fieras, cuando a las pasiones se une el poder.” Mientras que Gerald Caiden se refiere a esta situación en los siguientes términos: “Las grandes esperanzas que la humanidad puso en el nuevo orden internacional luego del horror de la Segunda Guerra Mundial se frustraron a causa de la corrupción y del mal comportamiento de los líderes mundiales y de las organizaciones internacionales. El espíritu de humanitarismo casi se ha visto eclipsado por las sórdidas transacciones internas, las ventajas personales y la franca avaricia. Hay que ver cuánto dinero ha sido robado, sustraído y mal usado por gente rica en países pobres con la ayuda de gente rica de países ricos que prefieren ver a sus propios pobres despojados mientras ellos despilfarran sus ganancias mal habidas. (...) Las corporaciones públicas y los jefes de oficina corruptos estropean todo, tal como lo hacen las corporaciones privadas corruptas. Todos somos víctimas de sus saqueos injustos, sus decisiones perjudicadas, incompetencia, ineficiencia, insensibilidad, falta de representatividad, irresponsabilidad y encubrimiento.” (Caiden, 2001, 235). En este mismo sentido Adela Cortina expresó lo siguiente: “Dos siglos después de aquella exultante proclama

del Siglo de las Luces, cuando teníamos que haber arrumbado los andadores de los viejos hábitos, andamos todavía en *Siglos de sombras*. La cosa pública -local y global- no es cosa nuestra, sino de las mafias, de las solidaridades grupales, de la *cosa nostra*, que siembra de obstáculos casi insuperables cualquier proyecto de justicia global. Las mafias económicas y políticas, de periodistas y de jueces, de sindicatos y de académicos, de narcotraficantes y de terroristas sin entrañas, de paramilitares y gobiernos. Todas con igual mecanismo, aunque modulado de formas diversas: el pacto secreto -jamás público- para defender a sangre y fuego los intereses del grupo, la moral de la sociedad cerrada que condena por traidores a los que caen en la tentación de creer que la justicia es global, la libertad para todos los seres humanos.” (Cortina, 1998, 14).

Por el descuido de la ética el ser humano ha dejado de ser el animal político que definieron los antiguos griegos. La sociedad política es ahora una creación contractual, necesaria por la complejidad que ha ido adquiriendo la agrupación de individuos, pero nada permite esperar de cada uno de sus miembros la voluntad y espíritu de servicio que evoca la ética.

1.2 Delitos comunes en el servicio público

En los asuntos de Estado cuando se ausentan los principios éticos de los servidores públicos aparecen diversas conductas antiéticas. Algunas, tal vez las más graves, son consideradas por algunas legislaciones como delitos. El siguiente cuadro presenta algunos de los delitos más comunes.

DELITOS COMUNES EN EL SERVICIO PÚBLICO	
Delito	Definición
Abandono de destino y de omisión del deber de perseguir delitos.	Se origina cuando un funcionario abandona su cargo negándose así a cumplir con sus responsabilidades. El servidor público no debe dejar de ejercer la función que se le ha encomendado. El abandono de tareas de un funcionario es castigado con pena de prisión e inhabilitación para el empleo o cargo público.
Cohecho	Se da cuando el funcionario público en provecho propio o de un tercero, solicita o recibe por sí o por un intermediario, una dádiva, algún presente o acepta un ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo una acción, u omisión que constituye delito.

(continúa)

DELITOS COMUNES EN EL SERVICIO PÚBLICO	
Delito	Definición
Desobediencia y denegación de auxilio.	Es la negativa abierta a dar cumplimiento a resoluciones, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas en el ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales. No se incurre en delito si la orden constituye una infracción manifiesta, clara y terminante y viola la ley o los derechos humanos. La denegación de auxilio se produce cuando un funcionario, requerido por una autoridad competente, se niega o no presta el auxilio debido para la administración de justicia u otro servicio público, con lo que incurre en delito.
Falsificación de documentos	Se refiere a cualquier autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones comete falsedad: a) Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial, 2) Simulando un documento en todo o en parte de manera que induzca a error su autenticidad, 3) Suponiendo en un acto la intervención de persona que no la ha tenido o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieren hecho. 4) Faltando a la verdad en la narración de los hechos.
Fraudes y exacciones legales	Cuando una autoridad o funcionario público, interviniendo en razón de su cargo en la contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se vale de distintos artificios para defraudar a cualquier ente público. En tanto que se considera exacción legal cuando el funcionario o autoridad pública exige directa o indirectamente, derechos, tarifas por aranceles, o cobros que no sean debidos o en un monto mayor a lo legalmente señalado haciendo uso de una apropiación que no le corresponde.
Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos.	Se refiere a aquellos funcionarios que sustraen, destruyen u ocultan documentos o papeles que les estuvieren confiados por razón de su cargo. La revelación de secretos e información que sea de carácter confidencial y que no deba ser divulgada también es motivo de delito.
Malversación	Se da cuando funcionarios o autoridades públicas encargados de fondos y rentas públicas o depositarios de dinero sustraen o desvían el dinero público, con el añadido de entorpecer el servicio público.

(continúa)

DELITOS COMUNES EN EL SERVICIO PÚBLICO	
Delito	Definición
Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de la función.	Existen varias situaciones. Cuando el funcionario o autoridad pública: a) Debiendo informar, en razón de su cargo, en cualquier contrato, asunto operación o actividad se aprovecha de tal circunstancia para forzar o facilitarse cualquier forma de participación directa o indirecta en tales negocios o actuaciones. b) Cuando por sí o por persona interpuesta realiza una actividad profesional o de asesoramiento, parcial o permanente, a las entidades privadas o particulares, en asuntos que tenga que intervenir en razón de su cargo o en los que se tramiten informaciones o resuelvan en la oficina o centro en que estuviere destinado o del que dependa. c) Cuando hace uso indebido de la información privilegiada con ánimo de lucro.
Prevaricación	Es la falta o incumplimiento de las obligaciones inherentes a un oficio, función o cargo. “Es un delito que cometen los funcionarios públicos, en especial los jueces, los letrados y los procuradores que faltan a la fidelidad de su parte. Puede realizarse con intención maliciosa o bien por ignorancia inexcusable”. ⁵⁶ El artículo 404 del Código Penal Español de 1995 define el tipo como aquel en que puede “incurrir la autoridad o funcionario público que a sabiendas de su injusticia, dictará una resolución arbitraria en un asunto administrativo.” ⁵⁷ Al lado de éste tipo general existe una situación específica aplicable a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su ilegalidad, propusiere, nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurran los requisitos legalmente establecidos para ello. ⁵⁸
Tráfico de Influencias	Se da cuando el funcionario o autoridad pública aprovechándose del ejercicio de las facultades de su cargo realiza actos que le puede generar directa o indirectamente un beneficio económico o de otra índole para sí o para un tercero. Son ejemplos de este delito el obtener un contrato o licitación pública, acelerar un trámite, conseguir una concesión de servicio público, obtener una beca, una vivienda, etc.

(continúa)

⁵⁶ *Diccionario Jurídico*, Editorial Vecchi, Barcelona, 1984.

⁵⁷ Los delitos específicos de los funcionarios se encuentran recogidos en el Título XIX del Código Penal Español de 1995.

⁵⁸ Artículo 405 del *Código Penal* Español de 1995.

DELITOS COMUNES EN EL SERVICIO PÚBLICO	
Delito	Definición
Uso indebido de patrimonio público	El político o funcionario público actúa con un sentido patrimonialista sobre los recursos públicos. Administra el patrimonio del Estado como si fuera personal. Algunos van más allá al gestionar durante el cargo instrumentos que les permita apropiarse de bienes públicos.
Usurpación de funciones	Es cuando la autoridad o funcionario público dicta disposiciones o suspende ejecuciones careciendo de atribuciones para ello.

(finaliza)

Fuente: “Derechos y deberes de los funcionarios”. La administración Pública Española, MAP-INAP, Madrid, 2002.

1.3 Tipología de antivalores en el servicio público

Aunque no son tipificados como delitos, existen diversas actitudes en la conducta tanto de políticos como de funcionarios públicos que no son otra cosa sino antivalores que, sin duda, dañan el buen desempeño de las instituciones al obstaculizar el servicio ejemplar y eficiente en la gestión pública. El siguiente cuadro reúne una tipificación de los antivalores más comunes en los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas.

ANTIVALORES MAS COMUNES Y PERJUDICIALES DENTRO DE LOS GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ⁵⁹	
Absentismo /Ausencia	Imperfección /Chapucería
Abuso de autoridad /Despotismo	Imprevisión
Acoso (moral y sexual)	Improvisación
Adulación /Hipocresía /Fariseísmo	Imprudencia /Irreflexión/ Insensatez
Alteración del ánimo/ Exaltación	Impudor /Desvergüenza /Indignidad
Ambición / Codicia	Impuntualidad
Avaricia /Tacañería	Incomunicación /Hermetismo
Cobardía /Miedo	Inconstancia / Desaplicación
Complicación en las tareas / Enrevesamiento	Ineducación /Vulgaridad
Dedicación parcial (Empleo de tiempo y recursos a tareas ajenas a las encomendadas)	Ineficacia

⁵⁹ No se incluyen en esta lista aquellos actos tipificados como delitos, señalados en el cuadro anterior, tales como: malversación, fraude, prevaricación, nepotismo, obstrucción a la justicia, etc.

(continúa)

CAPÍTULO CUARTO

ANTIVALORES MAS COMUNES Y PERJUDICIALES DENTRO DE LOS GOBIERNOS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	
Dejadez /Pasotismo / Indiferencia / Desentendimiento	Ineficiencia
Demérito /Desmerecimiento / Usurpación	Indisciplina / Desobediencia/ Desorden
Desaliño /Suciedad /Desaseo	Indiscreción /Entrometimiento / Murmuración /Chismorreos
Desatención al ciudadano	Individualismo /Personalismo
Deshonestidad /Perversidad	Inequidad/ Discriminación /Parcialidad
Desobediencia / Insubordinación	Inflexibilidad /Rigidez
Desconfianza /Suspiciosa	Injusticia
Descuido/ Falto de interés	Irresponsabilidad /Incumplimiento / Ligereza /Abandono de las tareas
Deshonestidad/ Perversidad/Inmoralidad	Insensibilidad /Indiferencia
Deshonor	Intolerancia /Intransigencia /Fanatismo
Deslealtad /Infidelidad /Traición / Transfuguismo	Irrespetuosidad /Insolencia
Desprecio /Maltrato/ Descortesía	Mal ejemplo
Destemplanza /Desenfreno /Incontinencia / Intemperancia /Libertinaje	Malevolencia /envidia
Discordia / Desavenencia/ Desacuerdo	Mentira /Engaño /Falsedad
Estancamiento/ Obsolescencia	Negligencia /Lentitud /Morosidad
Falta de autoridad/ Debilidad de carácter / Blandura	Ocultamiento /Opacidad /Turbiedad / Encubrimiento
Falta de iniciativa/ Apatía	Pasividad
Falta de profesionalidad/ Incapacidad/ Ineptitud/ Incompetencia	Pusilanimidad
Hosquedad /Aspreza/ Rudeza	Subjetividad
Ignorancia /Falta de juicio/ Desatino	Vanidad/ Presunción/ Orgullo/ Soberbia / Arrogancia
Impaciencia /Intranquilidad /Precipitación	Violación de secretos/ Divulgación de información confidencial

(finaliza)

Fuente: Valores tomados de la disciplina ética así como de Códigos de Gobierno de los siguientes países: Estados Unidos, Reino Unido, España, México y Argentina.

Cada uno de estos antivalores participa, ya sea de manera directa o indirecta, en la corrupción o alteración de las funciones básicas de gobierno. Situación que a su vez genera que no se cumplan las metas establecidas en los programas de gobierno lo que equivale a decir que no se logran los resultados.

También son consideradas conductas faltas de ética las siguientes: atemorizar a la población mediante declaraciones alarmistas; manipular la opinión pública; ocultar situaciones que el gobierno conoce y son perjudiciales para la sociedad; usar información confidencial que permita obtener ventajas a los funcionarios públicos; tomar decisiones que benefician a algunos grupos de interés; atender demandas dando una prioridad partidaria; poner condiciones para efectuar un servicio cuando sea un derecho ciudadano; gobernar obteniendo intereses en las empresas proveedoras del Estado; el incumplimiento de las tareas, el fraude electoral, el uso indebido de información, la obtención de regalos, favores, bienes en especie o sexuales, etcétera.

Este tipo de actitudes al ser operadas con relativa frecuencia en el comportamiento de los servidores públicos se tornan hasta cierto punto “normales” sentando así precedentes en la forma de actuar. Dichas actitudes contrastan con la conducta de los servidores públicos de los países considerados como los más limpios del mundo, según los informes de *Transparencia Internacional*, éstos son los países escandinavos: Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca. Cada uno de ellos posee un sistema de valores que fomenta el interés colectivo acompañado de un alto grado de desarrollo educativo que les hace actuar de maneras incluso consideradas como extrañas, sobre todo para quienes están al margen de estas culturas. Dos ejemplos permitirán comprender mejor esta idea: 1) En *Finlandia*, el 20 de junio de 2001, la Primera Ministra fue acusada por la oposición de haber mentido durante su campaña, ante tal acusación ésta renunció al sentirse ofendida en su dignidad. 2) En *Noruega*, en el año 2002, una ministra del gobierno al salir de su trabajo realizó una compra personal, al llegar a su casa se percató de haber pagado con la tarjeta que le da el Estado para asuntos oficiales. Por sentir que traicionaba la confianza de los ciudadanos declaró el hecho en cuestión y renunció a su cargo. El monto gastado era menor de 50 dólares. Ambos ejemplos suenan chocantes en una cultura débil en valores éticos. Incluso a una persona que realiza un acto de esta naturaleza se le juzga de tonta, cómo si ser corrupto fuera sinónimo de inteligente.

Dado que las inclinaciones hacia los antivalores crecen cada día, es importante ponerles freno pues, como afirmó Aristóteles: “Los impulsos de los que no tienen dominio de sí mismos caminan con sentido contrario a la razón” (Ética Nicomaquea, 1102 b).

En definitiva, la debilidad o ausencia de principios y valores en la vida pública ha generado dentro de los sistemas políticos diversas manifestaciones no gratas, lo que ocasiona la

desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes. Cuando un servidor público se aleja de los valores éticos es propenso a caer en estados afectivos y acciones poco convenientes. “Los seres humanos son movidos hacia la malevolencia, la desvergüenza, la envidia; y en el orden de los actos, el adulterio, el robo, el homicidio, todas estas cosas, lo mismo que las que se les parecen, provocan discriminación, porque son malas en sí mismas. El sólo hecho de cometer una u otra de estas acciones constituye una falta.” (Ética Nicomaquea, 1107 a). Cuando los gobernantes son tocados por los antivalores, se olvidan de la razón de ser de todo gobierno que es la justicia y el bien común de la comunidad política. Actualmente, se puede afirmar que los intereses de los políticos ya no son los intereses de los ciudadanos,⁶⁰ y que lo que interesa de los ciudadanos es su voto para poder legitimarse en el poder. De manera que, como afirma Victoria Camps “Tenemos gobiernos con poca sustancia o con principios vacíos insustanciales” (Camps, 1996).

Aunque las conductas antiéticas, cada una por sí misma, pueden ser motivo de una amplia investigación para analizar sus causas y ofrecer alternativas, existe una que se evoca por encima de las demás: la corrupción económica, por considerarse un fenómeno mundial con graves repercusiones en diversos ámbitos en la vida de un país.

1.4 La corrupción, un problema mundial

La corrupción y las actitudes antiéticas se encuentran en todo el mundo. No es un problema exclusivo de los países subdesarrollados o del tercer mundo. Afirmar que la corrupción es simplemente una consecuencia del subdesarrollo implica aceptar la creencia miope de que mediante el desarrollo económico ésta disminuirá. A través de la globalización, la corrupción ha establecido una red con los distintos países mediante las relaciones políticas, económicas, comerciales, aunque se manifieste con diferentes matices. Algunos casos recientes de corrupción que fundamentan esta idea son los siguientes:

En el *Informe Global de Corrupción 2004* que presentó Transparencia Internacional, “Se observó una tendencia preocupante en Europa a aumentar los privilegios de inmunidad de líderes políticos. Azerbaiján, Francia, Grecia, Italia y Kirguizistán propusieron o aprobaron alguna ley para proteger a altos titulares políticos de ser procesados por corrupción.” En este mismo año (2004) sale a la luz pública el caso de corrupción en el que se involucra a funcionarios de las Naciones Unidas que participaron en el programa “*Petróleo por alimentos*”

⁶⁰ Antonio Di Pietro, juez italiano responsable de la operación “*Manos limpias*” llevada a cabo en 1992, al referirse al gobierno de su país declaró: “Italia es un país extraño, en el que los miembros del gobierno han hecho exactamente lo contrario de su deber”. Entrevista concedida a *El País Semanal*, No. 1.408, septiembre 21 de 2003, p. 48.

con el gobierno de Irak. Este programa fue lanzado en 1996 por la ONU para ayudar a la población iraquí a enfrentar las sanciones que le habían sido impuestas después de que Saddam Hussein invadiera Kuwait en 1990. El régimen de Saddam podía vender petróleo para destinar esos ingresos a comprar alimentos y artículos humanitarios e indemnizar a las víctimas de la Primera Guerra del Golfo Pérsico. El gobierno de Saddam decidía qué artículos quería, quién debía ser su proveedor, y quién podía comprar petróleo iraquí, mientras un comité del Consejo de Seguridad de la ONU que supervisaba las sanciones era el encargado de evaluar, en última instancia, los contratos. Las acusaciones de corrupción en el programa surgieron en enero de 2004 cuando el diario iraquí *Al-Mada* publicó una lista de 270 ex-funcionarios gubernamentales, activistas, periodistas y funcionarios de la ONU de 46 países, sospechosos de haberse beneficiado con las ventas de crudo iraquí que eran parte del programa. En abril, el secretario general de la ONU Kofi Annan designó a Paul Volcker para que liderara una investigación independiente. Éste elogió a Annan por permitirle acceder a la documentación de la organización y consideró que “Pocas instituciones se han sometido libremente a la intensidad de un examen como el del comité”. Como resultado de la investigación, el propio hijo de Kofi Annan, Kojo, salió involucrado. Asimismo, el 10 de diciembre de 2004 se publicaron en España los datos del *Barómetro Global de la Corrupción*, hecho público por *Transparencia Internacional*, en el cual se afirma que “los partidos políticos son las instituciones que los ciudadanos perciben como más corruptas del mundo. En seis de cada diez países, las formaciones políticas obtienen las peores calificaciones en cuanto a la ética de su gestión.” Las consideradas más limpias son las ONG’s y las instituciones religiosas”.⁶¹ En septiembre de 2004, el ex juez español Luís Pascual Estevill, confesó haber cobrado más de 450 000 euros, que fueron ingresados en una cuenta en Suiza, cuando ejercía sus funciones en Barcelona, para no acordar el ingreso en prisión de seis empresarios. Esto confirma uno de los casos más graves de corrupción que ha vivido España. “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña juzga al ex Juez, para el que el fiscal solicita 10 años de cárcel y 21 de suspensión por los siguientes delitos: cohecho, detención ilegal, alzamiento de bienes, amenazas así como prevaricación”.⁶²

En octubre de 2003, los ministros portugueses de Exteriores y Educación dimitieron por un asunto considerado de corrupción al reformar una ley para que la hija del primero pudiera ingresar en la Facultad de Medicina sin tener la nota exigible.⁶³

⁶¹ Cf. “Los partidos políticos las instituciones más corruptas del mundo”, *El Mundo*, diciembre 10, 2004.

⁶² Cf. “De cabrero a Juez prevaricador”, *El País*, septiembre 19, 2004.

⁶³ Ver artículo de Luis González, “Portugal en quiebra política y social”, *El País*, 19 de octubre de 2003.

El informe presentado por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en 2002 afirma que los países iberoamericanos presentan algunos de los índices de corrupción más altos del mundo. También señala que la corrupción es uno de los principales impedimentos para el desarrollo regional. Dicho organismo sostiene que las principales fuentes de corrupción en Sudamérica son: “las estructuras gubernamentales poco transparentes y con una larga tradición de exención de la ley; la necesidad, cada vez mayor, de financiación de carreras políticas y los enmarañados problemas del tráfico de droga y lavado de dinero”.⁶⁴ En América Latina, en los últimos años del siglo XX, dos presidentes latinoamericanos fueron destituidos acusados de corrupción, el ecuatoriano Abdala Bucaram y el brasileño Fernando Collor de Mello; otros dos fueron juzgados por delitos de ese tipo, el venezolano Carlos Andrés Pérez y el peruano Alan García (nuevamente presidente a partir de julio de 2006 por cinco años). A su vez, el gobierno argentino de Carlos Menem ha sido calificado de corrupto así como el del ex-presidente peruano Alberto Fujimori. El 7 de diciembre de 2003, tras un año de proceso judicial, el ex-presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán (1997-2001)⁶⁵ fue declarado culpable, por la Jueza de Distrito del Crimen de Managua, Juana Méndez, por los delitos de lavado de dinero, fraude, malversación de fondos públicos, asociación e instigación para delinquir y delito electoral en perjuicio del Estado. Fue condenado a 20 años de prisión.⁶⁶

Entre 1993 y 1998, en Nigeria, el fallecido General Sani Abacha y sus colaboradores drenaron miles de millones de dólares de la industria petrolera, que es la principal fuente de riqueza del país y representa el 80% del ingreso gubernamental.⁶⁷

En 1997, en Indonesia, los bancos estatales canalizaron dinero hacia proyectos en los que la familia y los amigos del presidente Suharto tenían intereses. En la década de los noventa, los bancos de este país dejaron que los atrasos en la amortización de deudas se acumularan sin control y burlaron el reglamento que impide la excesiva obtención de préstamos extranjeros. Cuando el valor de la rupia cayó ese mismo año, todo el sistema financiero comenzó a derrumbarse. Las quiebras y los despidos en masa han vuelto a empobrecer a lo que muy bien podría ser la mitad de los 200 millones de habitantes de Indonesia.⁶⁸

⁶⁴ Ver artículo de Teresa Bó, “La corrupción se extiende sin control por Sudamérica”, En: *La Razón*, 4 de julio, 2002.

⁶⁵ Ver Jean Christophe Grangé, “Los incorruptibles. Juana Méndez y Gertrudis Arias, las juezas descalzas”, *El País Semanal* No. 1411, 12 de octubre de 2003, pp. 74-81.

⁶⁶ “Condenado a 20 años en Nicaragua el ex-presidente Arnoldo Alemán, *El País*, 8 de diciembre de 2003, p. 9.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

En 1994, en Alemania, fue descubierto y debatido el financiamiento secreto del ex-canciller Helmut Kohl a su partido, la Democracia Cristiana, conocida como CDU. Con posterioridad a la unificación alemana, las opiniones expresadas frente a la corrupción han oscilado desde restarle importancia hasta dramatizar la situación.⁶⁹

En 1994, en Francia, se descubrió un caso de corrupción vinculado a las viviendas sociales de París que causó un escándalo político al llegar hasta el presidente Jacques Chirac, quien en el momento de los hechos era alcalde de París. El asunto incluía empresas importantes de obras públicas que pagaban por obtener contratos de la Oficina Pública de Urbanismo y Construcción. La Oficina de vivienda social de París concedía a esas empresas contratos públicos que deberían haber salido en oferta pública.

En 1992 en Italia, se llevó a cabo la operación “*Manos Limpias*” encabezada por el juez Antonio Di Pietro. Esta fue una batalla contra la corrupción que condenó a personalidades del gobierno y de los partidos políticos. Los cargos eran corrupción, financiación ilícita, reparto de puestos de poder entre los partidos, prevaricación y gestión no transparente de asuntos públicos.⁷⁰ Posteriormente, cuando el Juez Di Pietro dimite como jefe de esta operación, le releva, desde el Tribunal de Justicia de Milán, la Jueza Ilda Boccassini quien intenta procesar al primer ministro italiano Silvio Berlusconi por presuntos sobornos a jueces.⁷¹ Según Oscar Arcila (2000, 39) en Italia “Todos los sectores de la vida pública han sido arrasados por escándalos de corrupción. Actualmente se encuentran en los despachos judiciales más de tres mil procesos penales cuya celebración se presenta problemática. Los partidos políticos y los sindicatos son considerados como el virus que está matando la democracia italiana y el sistema político ha favorecido la corrupción”.

⁶⁹ El profesor Hans Ludwig Zachert presenta once puntos en los cuales resume su percepción ante el fenómeno de la corrupción en Alemania: 1. La corrupción es un fenómeno carente de nitidez, lo cual es válido cuando, cualitativa como cuantitativamente, no se dispone de un conocimiento empírico completo o de expedientes jurídicos que abarquen el fenómeno de la corrupción. 2. La corrupción no es un fenómeno realmente nuevo en la criminalidad alemana; estaba latente y siempre ha existido. 3. Al hacer la evaluación del fenómeno de la corrupción no se debe pasar por alto que todavía este campo delictivo sigue prosperando en la clandestinidad. Se tiene que partir de la existencia de un gran número de casos impunes y desconocidos. 4. El papel que la corrupción representa en la delincuencia organizada se debe evaluar como una agudización del problema. 5. La revelación y la sanción penal de los delitos de corrupción continúan enfrentándose a dificultades considerables. 6. Debemos aprender de las experiencias extranjeras. 7. Casi todas las ramas de la administración pública son objeto de procedimientos corruptos; por ello, se deben implantar normas estrictas especialmente en la policía y la justicia. 8. En el tratamiento del fenómeno no deben ocupar el primer plano sólo los corruptos. Tanto para la evaluación de la corrupción como para la lucha contra ella, los corruptores tienen por lo menos igual importancia. 9. Un múltiple bloque de causas que se encuentran en la sociedad favorece la aparición de la corrupción y dificulta su destape. 10. La corrupción es en gran medida perjudicial para la sociedad. 11. Existen algunos enfoques prácticos que prometen efectividad en la lucha contra la corrupción, por tanto no existe razón para el pesimismo. Es necesario una gran sensibilización respecto a dicho fenómeno y, además una gran implantación global de los conceptos de lucha contra la corrupción. (Citado por Oscar Arcila, 2000: 36).

⁷⁰ Ver entrevista al Juez Di Pietro, *El País Semanal*, No. 1.408, septiembre 21, 2003 pp. 40-50.

⁷¹ Ver entrevista a la Jueza Ilda Boccassini. *El País Semanal* No. 1413, 26 de octubre, 2003, pp. 52-57.

En 1985 Alan Riding⁷² afirmó que el sistema político mexicano nunca había vivido sin corrupción y que ésta era esencial para su funcionamiento y supervivencia, en virtud de que proporcionaba el lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren y sea el engrudo que sella las alianzas políticas.

Las últimas décadas del siglo XX y los años que van del presente siglo están acompañados por ejemplos de corrupción en distintas sociedades de diferentes países del mundo. La cuestión se torna más grave si a ello se añade que se involucran nuevos elementos como el crimen organizado, la mafia o el narcotráfico, la venta de armas, el tráfico de seres humanos destinado a prostitución o esclavitud sexual, etcétera.

1.4.1 Corrupción y globalización

La globalización se expande principalmente a través del comercio, los mercados, los negocios, las inversiones, el flujo de capital, entre otros. Penetra en todos los países del mundo de manera directa o indirecta, y por lo tanto influye tanto en las decisiones de los gobiernos como en el comportamiento de los ciudadanos modificando paulatinamente sus hábitos culturales. La globalización es resultado de la competencia entre los distintos bloques económicos por abrir mercados para los productos. Stiglitz afirma que “La globalización es energicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología” (2002: 34). En el mundo contemporáneo el líder económico y comercial es el norteamericano, encabezado por los EEUU, siguiéndole los bloques Europeo y Oriental que tienen por líderes a Alemania y a Japón respectivamente. La razón de que los Estados Unidos sean los precursores del comercio a nivel mundial se encuentra en su origen y desarrollo histórico, en la formación como nación basada en los principios de individualidad, ambición por la riqueza y defensa a ultranza de la propiedad privada. Estos elementos integran lo que Weber denominó el “espíritu del capitalismo” y que desarrolló en la obra titulada *La ética protestante*. Tales principios se plasman en la Constitución y se institucionalizan en la forma de vida de los ciudadanos que integran esa sociedad de donde precisamente emanan los cuadros de personal que nutren a las empresas y al gobierno.

Como ya se señaló, la teoría política enseña que cuando el interés por el dinero se convierte en principio y se traslada al gobierno se forman las oligarquías. En ellas, quienes gobiernan son los más ricos, sean comerciantes, banqueros o empresarios los cuales actúan exclu-

⁷² En 1985, Alan Riding publicó *Vecinos distantes* obra que con el tiempo se convirtió en un clásico para los estudiosos del sistema político mexicano.

sivamente con el objetivo de obtener beneficios económicos. En esta forma de gobierno los empresarios pueden ocupar cargos públicos o influir en las decisiones políticas, por lo tanto todas las medidas de gobierno que se tomen: leyes, acuerdos, pactos, convenios, beneficiaran directamente a sus empresas. Cuando dichas empresas se expanden en el resto de países del mundo las oligarquías intentan implementar políticas que les favorezcan bajo argumentos como competitividad, libre comercio, sana competencia, desregulación, menos intervención del Estado en la economía, etcétera.

Algunas estrategias utilizadas por la principal oligarquía, Estados Unidos, junto a las grandes corporaciones transnacionales, para lograr sus objetivos y difundir y garantizar la ideología económico-comercial globalizadora son: a) Contar con un grupo destacado de individuos en el ámbito académico e intelectual a fin de respaldar con su prestigio la ideología empresarial-comercial. Son los llamados *Tink Thank*, quienes escribirán, publicarán, darán conferencias e impartirán cursos en las principales universidades que justifiquen su ideología logrando ponerla de moda en los círculos académicos. b) *Contar con la infraestructura económica, física y tecnológica* para publicar las obras de aquellos intelectuales, y distribuirlas mediante todos los medios posibles a fin de que estas ideas lleguen a todos los rincones académicos del mundo, previa estrategia de marketing. c) *Formar a individuos de distintos países en la ideología liberal*. A través de las universidades se prepara a miembros del gobierno, funcionarios de alto nivel o estudiantes de posgrado en las ideas liberales que luego reproducirán cuando regresen a sus países de origen. d) *Presionar para implementar estas medidas*. Apoyados en diferentes instrumentos, por ejemplo, los Organismos Financieros Internacionales, se presiona a los gobiernos de distintos países, sobre todo de aquellos países débiles o del tercer mundo, para que asuman políticas neoliberales bajo amenazas como el bloqueo económico o la negación de créditos. e) *Desprestigiar a un país ante la comunidad internacional*. Cuando algún país se niega a asumir los principios neoliberales en su política interna, se le presiona y desacredita desde el exterior con argumentos que denuncian la “falta de libertad”, de “democracia”, o afirmaciones como “Es un gobierno corrupto o ligado al narcotráfico.” f) *Corromper a la clase política*. La compra de presidentes, altos funcionarios, legisladores, sean diputados o senadores, líderes políticos o sindicales mediante el ofrecimiento de dinero en efectivo u obteniendo ventajas en especie, es otro elemento común para incorporar las políticas neoliberales. Los gobernantes, quienes tienen la autoridad en las decisiones públicas, pueden actuar modificando las leyes (desde la Constitución en general a alguna ley en particular), a fin de otorgar o conceder beneficios a las empresas transnacionales pero, además, bajo el argumento de que los beneficiados serán los ciudadanos. De esta manera, se modifican las reglas del Estado que impiden intervenir de manera abierta y satisfactoria a las empresas transnacionales.

El papel que tiene la corrupción no sólo acompaña y es esencial en el proceso de globalización sino, sobre todo, atenta contra la esencia del servicio público en la medida en que,

deliberadamente, el político y el funcionario traicionan la gestión de los intereses colectivos. De esta forma, el interés público se reduce al interés personal.

Francisco Laporta, estudioso de la corrupción política, ha identificado algunas causas para que la corrupción se lleve a cabo durante el proceso de integración económica de los Estados. Entre ellas están: “a) La corrupción puede incrementarse en periodos de rápido crecimiento y modernización como consecuencia de cambios de valores, nuevas fuentes de riqueza y poder y la paralela expansión de la administración. b) La relación entre oportunidades políticas y oportunidades económicas de un país también afecta a la corrupción. Si las oportunidades políticas superan a las económicas o aumentan sensiblemente en un periodo dado habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero y ello llevará a una potencial extensión de la corrupción. c) Si la economía se abre a la competencia internacional sin barreras arancelarias, o aumenta súbitamente la llegada de inversiones extranjeras, la corrupción tiende a promoverse como medio de encontrar un lugar al sol del mercado en un ambiente nuevo y desconocido. d) Cuando la articulación institucional del sistema político produce un desequilibrio entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para jugar su papel, tiende a estimularse la obtención de tales recursos mediante prácticas corruptas. Éste ha sido quizás el caso de la financiación de los partidos políticos, obligados a jugar un papel fundamental en las competencias políticas pero incapaces de sobrevivir en la competencia económica por los recursos necesarios” (Laporta, 1997, 25).

El precio pagado por los efectos de la corrupción en el proceso de globalización ha sido enorme: medio ambiente destruido, derroche de recursos naturales y alteración o destrucción del ecosistema, procesos políticos corrompidos, valores culturales alterados, espíritu humano dañado, pobreza en continuo ascenso, mayor concentración de la riqueza, movimientos migratorios en masa, entre otros. Actualmente, la globalización es desafiada en todo el mundo. Hay malestar por su causa, y con sobrados motivos. En palabras de Stiglitz: “Una de las razones por las que es atacada la globalización es porque parece conspirar contra los valores tradicionales. Los conflictos son reales y en cierta medida inevitables. El crecimiento económico -incluyendo el inducido por la globalización- dará como resultado la urbanización, lo que socava las sociedades rurales tradicionales. Por desgracia, hasta el presente, los responsables de gestionar la globalización, aunque han alabado esos beneficios positivos, demasiado a menudo han mostrado una insuficiente apreciación de ese lado negativo: la amenaza a la identidad y los valores culturales. Esto es sorprendente, dada la conciencia que sobre tales cuestiones existe en los propios países desarrollados: Europa defiende sus políticas agrícolas no sólo en términos de intereses especiales sino también para preservar las tradiciones rurales. En todas partes la gente de las pequeñas ciudades se queja porque las grandes cadenas nacionales y los centros comerciales han liquidado sus pequeños negocios y comunidades. Para millones de personas la globalización no ha

funcionado. La situación económica de muchas de ellas de hecho empeoró, y vieron como sus empleos eran destruidos y se volvían más inseguras. Se han sentido cada vez más impotentes frente a fuerzas más allá de su control. Han visto debilitadas sus democracias y erosionadas sus culturas. Si la globalización sigue por el mismo derrotero y conducida como hasta ahora no sólo fracasará en la promoción del desarrollo sino que seguirá generando pobreza e inestabilidad. Si no hay reformas, la reacción que ya ha comenzado se extenderá y el malestar ante la globalización aumentará. Ello sería una tragedia para todos, y especialmente para los miles de millones que podrían resultar beneficiados en otras circunstancias” (Stiglitz, 2002, 309).

La corrupción en la globalización genera una situación de incertidumbre ante la que no cabe responder con soluciones a corto plazo, sino con planteamientos a largo plazo, que incluyan necesariamente valores. Ante la globalización de la economía, la creciente impotencia de los Estados nacionales, el incremento del poder de los grandes bancos y de las grandes multinacionales así como los sectores político y empresarial parecen incapaces de garantizar la satisfacción de algunas de las necesidades básicas de los ciudadanos. De ahí que éstos tengan una participación más activa. “Conviene aclarar que la globalización contemporánea y la mundialización de la economía que la sustenta han estado signadas, hasta el presente, por una acentuada tendencia hacia la conquista de los mercados y la lucha por la generación y el dominio de los nuevos conocimientos, producto de los adelantos científicos y tecnológicos, lo que representaría grandes posibilidades para la humanidad, si estas innovaciones pudieran beneficiar a todos por igual. Pero es evidente que ésa no es la tendencia. La globalización, por su acentuado sesgo economicista, ha venido operando en forma asimétrica y excluyente, lo que ha incrementado la exclusión social, el hambre y la pobreza en los países pobres y producidos vastas zonas de marginalidad y pobreza, aún en los países industrializados. Con consecuencias que se reflejan en la preocupante tendencia hacia la desintegración familiar y social que afecta los sentimientos de solidaridad y que atenta igualmente contra las instituciones de los Estados nacionales, el grave deterioro del ambiente, y la incertidumbre y confusión respecto al futuro, que es sentimiento común en la sociedad contemporánea”.⁷³

Mediante el proceso de globalización, los gobiernos pierden autoridad, incluso la soberanía, al llegar a convertirse en simples administradores de sucursales, agencias u oficinas de comercio de las grandes empresas transnacionales. Esta incapacidad hace brotar síntomas de ingobernabilidad. Los gobernantes han dejado de ser los grandes estadistas de antaño para convertirse en gerentes o encargados que sólo administran.

⁷³ José I. Moreno, “Capital social, gobernabilidad democrática y desarrollo. Los retos de la educación.” Documento incluido dentro de la biblioteca digital de la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*. www.iadb.org/etica

1.4.2 El desprestigio de la política

La corrupción, descomposición o perversión de la política ha hecho que ésta se convierta en un show o espectáculo cayendo incluso en situaciones grotescas en la que los protagonistas, políticos, actúan como verdaderos bufones⁷⁴ restándole seriedad y respeto al cargo. En las elecciones para gobernador del Estado de California, EEUU, en octubre de 2003 compitieron un luchador de sumo, un surfista, una actriz porno, un actor de cine, etcétera. Hoy en día, acceden a los cargos públicos cantantes, actores, deportistas, animadores (showmans), lo que refleja una tendencia de la cultura de nuestro tiempo que, aunque con matices y variantes que tienen que ver con las tradiciones locales, se manifiesta prácticamente en todo el mundo, tanto en los países ricos como en los pobres. “Las elecciones adoptan la forma de una animada ficción, de un juego de fingimientos y disfraces, de manipulación de emociones e ilusiones, en las que triunfa no quien está dotado de mejores ideas y programas o de mayor poder de convencimiento sino el que actúa mejor y encarna de manera más persuasiva el personaje que los técnicos de la publicidad le han fabricado porque, a su juicio, es el más vendible”.⁷⁵

Ello es así desde que Ronald Reagan, ex-presidente de los Estados Unidos, quien fuera un actor profesional, se incorporó a la vida pública poniendo en marcha una serie de instrumentos del mundo del espectáculo en los medios de comunicación. A partir de entonces las apariciones públicas de los candidatos se planean en términos visuales y emocionales. Las imágenes han pasado a ser más importantes que las ideas. El papel mediático es vital. La elección del candidato responde a los testimonios de allegados y familiares unidos a la publicidad y al marketing más que a un programa de gobierno o a la trayectoria del candidato. Las personas famosas han reemplazado a los pensadores, escritores o estadistas. “El proceso electoral es un melodrama de sentimientos. A ello hay que añadir los demagógicos spots televisivos de la campaña electoral, de impresionante falta de nivel objetivo y moral, que tratan por todos los medios de liquidar al adversario.” (Kung, 1997, 121). En palabras de Phil Noble, asesor electoral de George Bush en 1996, “En la lucha electoral para cada candidato hay solo una ley: ¿Cómo me ayudo a mí y cómo perjudico al contrario?”.⁷⁶

Esta manera de encarar la promoción de una candidatura política es, desde todo punto de vista, idéntica a la orientada a abrir en el mercado un hueco para un producto industrial. Lo que las campañas venden son, sobre todo, imágenes, no contenidos. Lo interesante y

⁷⁴ Ver artículo de José Manuel Calvo, “La crisis económica y política pone en duda el prestigio de California”. *El País*, octubre 5, 2003, p. 7.

⁷⁵ Mario Vargas Llosa, “La hora de los Cómicos”, *El País*, 5 de octubre de 2003, p. 13.

⁷⁶ Para una mayor ampliación sobre las ideas de este consejero electoral, Phil Noble, sobre el arte de liquidar al enemigo político, ver: ¿Cómo puedo sacar provecho de mi enemigo? en Focus-interview, N° 24, 1996.

curioso es que muchos electores lo saben y tan sólo una minoría se pronuncia en contra. Se acabaron los tiempos en que aquellos que gobernaban eran los mejores. Hoy gobiernan los maestros del espectáculo.

Las elecciones se han convertido en un mercado por los votos y por los cargos públicos los cuales se buscan ya sea para salir del desempleo, de la pobreza, para incrementar la riqueza o por el anhelo de poder. ¿Acaso no es esta forma de hacer política un motivo de preocupación? El hecho de que los falsos políticos, en complicidad con élites económicas, hayan pervertido y en consecuencia desacreditado a la política, impide que los individuos de buena voluntad y de principios nobles se acerquen a ella, es decir, las personas de honor prefieren mantenerse al margen y vivir en paz para no ser cómplices en estas falacias. Pero esta situación da libre paso a la creación de grupos consolidados, verdaderas mafias, con intereses definidos, que influyen y deciden a qué individuos colocar. Es evidente que el elegido, una vez en el poder, deberá pagar la factura y servir, en primer lugar, a quienes lo apoyaron, no a quienes votaron por él. La traición a los ciudadanos es el pan de cada día en los sistemas políticos contemporáneos. Algunos políticos durante su mandato, aunque cínicamente evocan la importancia de la ética y critican la corrupción en sus discursos, sólo lo hacen de forma y no de fondo. Existen casos de gobernantes que, durante su gestión, participaron directa o indirectamente en actos de corrupción que sólo son descubiertos al término de su mandato. Algunos son prófugos de la justicia, hay quienes se encuentran en procesos judiciales y los hay también en prisión.

Peter Eigen durante la presentación del *Informe Global de la Corrupción 2003* afirmó que: “En numerosos países la ciudadanía confía menos en los partidos políticos que en ninguna otra institución pública. Los más recientes datos del Nuevo Barómetro Europeo revelan que en el conjunto de Europa Central y Oriental sólo una de cada ocho personas confía en los partidos políticos y sólo una de cada siete confía en los miembros del parlamento.” El profesor Villoria sostiene que “En España, los datos existentes sobre cultura cívica son desalentadores. En primer lugar, más del sesenta por ciento de los ciudadanos ha afirmado en los diferentes estudios y mediciones realizadas que su interés por la política era poco o ninguno, con tendencia, incluso, al incremento de este desinterés. O dicho de otra forma, sólo un cuarto de la población declara estar interesada por la política. La política tiene un contenido peyorativo, vinculado mayoritariamente a sentimientos como aburrimiento, indiferencia y desconfianza. Más de un 50% de los españoles afirma que nunca o casi nunca discute de política, y una parte de los que lo hacen afirman que les produce cierto malestar. Los políticos son percibidos como un colectivo distinto del ciudadano medio, distante, desconectado de los problemas de la calle. Los calificativos hacia los políticos y sindicalistas por parte de la población entrevistada son bastante duros, incluyendo calificativos como oportunistas y corruptos” (Villoria, 2001, 102).

Max Weber identificó un nuevo estilo de hacer política que denominó *Spoils System*. La explicación que él mismo ofrece sobre este concepto es la siguiente: “Desde mediados del siglo XIX se desarrolló en Estados Unidos un nuevo estilo de hacer política en el que el patrono que dispone de todos los cargos es el Presidente que, a consecuencia de la <división de poderes>, actúa con casi total independencia del parlamento, por lo que es la elección presidencial la que ofrece como premio por la victoria un rico botín de prebendas y cargos. A través del *Spoils System* se enfrentan entre sí partidos totalmente desprovistos de convicciones. Son organizaciones, cazadores de cargos, cuyos mutables programas son redactados para cada elección sin tener en cuenta otra cosa que la posibilidad de conquistar votos. Una situación en la que la administración del Estado está en manos de los hombres del partido, sin más cualificación que la de ser leales al partido, está plagada de grandes lacras. Y en efecto, la administración americana se caracterizaba (y se caracteriza) por una corrupción y un despilfarro inigualables, que sólo un país con posibilidades económicas todavía ilimitadas podía soportar”.⁷⁷ La forma de hacer política, detallada por Weber, continúa existiendo en la actualidad incluso en aquellos países considerados legítimamente democráticos.⁷⁸

Resultado de la investigación “La corrupción en desarrollo económico”, el profesor Shan-Jin Wei concluye lo siguiente: “Mientras uno puede pensar en ejemplos en los que algunas compañías/personas han progresado ya sea pagando un soborno o ya sea teniendo la oportunidad de pagar un soborno, el efecto global de la corrupción en el desarrollo económico es negativo. Esta es una verdad válida tanto en Asia como en cualquier otra parte. Las investigaciones llevadas a cabo recientemente por varios autores señalan que cuanto más corrupto es un país más lentamente crece. Hay varios canales a través de los cuales la corrupción dificulta el desarrollo económico. Entre éstos se incluyen la reducción en la inversión extranjera directa, el incremento desmesurado del gasto del gobierno, la distorsión de la composición del gasto de gobierno alejándose de la educación, la salud y el mantenimiento de las infraestructuras y, dirigiéndose hacia unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos” (Wei, 2001, 92).

En suma, la corrupción es uno de los retos más grandes que enfrentan los gobiernos contemporáneos. Su práctica, aunada al conjunto de antivalores, genera alteraciones en la vida

⁷⁷ Max Weber, *El político y el Científico*, p. 139.

⁷⁸ Otro ejemplo de las cosas que se pueden llegar a hacer en política fue el caso del líder de oposición en Ucrania, Víktor Yúshenko. Siendo candidato se le identificó una intoxicación que le deformó el rostro y que más tarde sería diagnosticada como un grave envenenamiento que él achacó a un ataque directo de sus enemigos políticos. En la primera ronda electoral, el 31 de octubre de 2004, se situó ligeramente por encima de su rival, el jefe del gobierno Víktor Yanukóvich. En segunda ronda, el 21 de noviembre, lo declararon perdedor, pero el Tribunal Supremo invalidó la votación a results del movimiento popular conocido como la Revolución Naranja. Finalmente, en las últimas elecciones salió vencedor.

diaria y transforma los valores de los pueblos. No obstante, para fortuna de las sociedades existe cada vez más un mayor consenso en el ámbito internacional respecto al discurso fundamentado en el perjuicio que la corrupción puede causar, no sólo a los países pobres y a su crecimiento, sino al sistema económico y comercial mundial y a la integridad de los Estados. De ahí que existan acciones en los ámbitos nacional e internacional para hacerla frente.

El olvido, descuido o ignorancia de la importancia de la ética, la ausencia de un programa permanente que impulse los valores, la inexistencia de un organismo específico que coordine las diversas acciones y las promueva son factores que explican la proliferación de antivalores. Diariamente se dan actitudes contrarias a la ética en el interior de las instituciones públicas que obstaculizan el buen funcionamiento de las mismas y empañan su imagen. La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública. Los informes que publican los organismos dedicados exclusivamente a la supervisión y medición de este fenómeno (TI, OLAF) así como de instancias que lo hacen de manera indirecta (OCDE, ONU) dedicados a esta misma tarea, señalan como ésta se incrementa. Por lo tanto, hace falta intensificar medidas para su control, no sólo de carácter externo al individuo sino que han de constituirse como medidas de tipo preventivo, dirigidas al interior de la persona de manera que conduzcan al autocontrol.

Cualquier actitud basada en antivalores corrompe el funcionamiento de los organismos públicos, situación común en distintos gobiernos y administraciones públicas. Con fundamento en la ética, la corrupción de los valores es mal vista, ya que se compone de una serie de actos indebidos por parte de personas que se benefician de manera ilegal e ilegítima, con el añadido de afectar a la imagen de la institución donde ésta se practique.

En tanto que existe un mundo adulterado en la política, en la función pública y en general en los asuntos de gobierno, es posible decir que hay falta de ética en este ámbito. Las prácticas no éticas han generado un retroceso político. Los vicios se han desatado, la mentira es una constante, el respeto a la palabra dada ya no es creíble, incluso se afirma que “la política es el arte de la mentira” en la que los políticos actúan engañándose unos a otros, engañando a los ciudadanos pero también engañándose a sí mismos. Actualmente, cuestiones como la verdad, la honestidad o la liberalidad han quedado fuera de la ciencia política.

Cuando la ética se divorcia de la política, ésta última se percibe sólo como la lucha por alcanzar el poder, y una vez que se obtiene se concibe como el esfuerzo por mantenerse en él. Este enfoque, evidentemente, supone un firme rechazo a la ética y a sus valores. Desde el punto de vista de la teoría política, se trata de una desviación o “corrupción” de los fines de esta disciplina aunque los que se mantienen en el poder argumenten que su estilo de gobernar obedece a la Real politik.

2. Fortaleza ética en la era de la globalización

El aumento y la persistencia de antivalores dentro de la función pública actúa cual virus que enferma al cuerpo del gobierno y a las instituciones públicas. Dicho virus limita la salud y movimientos del cuerpo público. Es la corrupción la que se convierte en el referente empírico de la enfermedad pública por excelencia al ser causante de la pérdida y desviación de recursos públicos y, en consecuencia, del incumplimiento de las metas. Es la herida que no cierra y desangra la salud pública. Así como en medicina se estudian las enfermedades para lograr la salud, la ética estudia los antivalores para tratar de evitarlos. De esta manera, identificar los antivalores más comunes, comprender sus causas y el impacto que tienen en la vida pública es motivo de atención y estudio para combatir o frenar, ese virus que afecta a la salud pública.

Ante este panorama de corrupción en el espacio público, la lección básica y primordial consiste en retomar el camino original de la política, hacer comprender a los gobernantes que deben adquirir un razonamiento societario y humano acompañado de valores porque estar al servicio de los gobernados es la esencia de su trabajo. Los Estados trabajan para la sociedad y los gobiernos sólo tienen legitimidad si cumplen con este propósito.

Por lo anterior, es de vital interés para un país incorporar la ética a los fines del gobierno y hacerlo mediante una política pública, hacer que ésta llegue a los distintos rincones de un Estado. Para ello es posible elaborar, por un lado, una estrategia horizontal que atraviese todas las instituciones del sector público y, por otro, una estrategia vertical que permita llegar a todos los niveles de la jerarquía. De esta manera, abarcando la totalidad de las instituciones públicas, será posible concienciar en valores a los servidores en el ámbito en que desempeñen sus funciones. La ética de gobierno es una condición necesaria si se quiere tener éxito en cualquier política pública.

Lo más importante en el proceso de fortalecimiento de la ética es verificar si los valores se han incorporado verdaderamente dentro de la filosofía de las organizaciones y si estos han logrado convertirse en principios en la conducta de los servidores públicos, es decir, en la actuación o comportamiento de los políticos y funcionarios, directivos y demás personal ya formado en ética. Cuando éstos no actúan conforme a la filosofía institucional se debe, por un lado, a que parte o todo de lo realizado previamente (selección, formación, capacitación, etc.) ha fallado. Ante esta circunstancia habrá que plantearse dónde se cometió el error. La fortaleza de valores éticos logra un cambio de concepción, de actitud psíquica, de la mentalidad de la persona. La conciencia moral se adquiere cuando uno hace lo que debe hacer por convicción no porque se lo ordenen. La ética asimilada con deliberación ayuda a la ecuanimidad, al buen carácter, al dominio de uno mismo y al uso adecuado de la recta razón situación que se manifiesta en el actuar con responsabilidad.

La ética debe llegar a todas las instituciones públicas sean del poder ejecutivo, legislativo y judicial, a los diversos niveles de gobierno: nacional, federal, estatal, regional o municipal. Incluso, a aquellas empresas u organismos paraestatales o mixtos que prestan sus servicios al Estado. La puesta en marcha de las medidas para fomentar la ética en los servidores públicos no se reduce a una elite de personas encerradas en una oficina de alto nivel o, por el contrario, a un grupo de funcionarios de ventanilla. Ésta debe llegar a todo el personal público independientemente del nivel que ocupe en la estructura jerárquica. Los valores del servicio han de ser adquiridos desde el Jefe de Estado o de gobierno y reproducirse en cascada hasta el último de los niveles operativos a fin de conformar organizaciones éticamente sanas.

2.1 El despunte de la ética pública en la Nueva Gestión Pública

Tanto el Modelo Weberiano para la administración como la Nueva Gestión Pública tardía o de segunda generación coinciden sobre la importancia de la ética y los valores, pero de ninguna manera son autoras ni innovadoras en esta disciplina. La cuestión de los valores en los asuntos públicos es un tema de antaño, proviene de las antiguas civilizaciones. Lo que se hace hoy en día es evocarla, retomarla, o rescatarla para el contexto contemporáneo. La ética pública es un conocimiento que durante mucho tiempo e incluso actualmente, ha sido omitido al exigir una profunda preparación y una posesión de requisitos para llegar al cargo público, convirtiéndose así en un obstáculo para quién desea gobernar sin formación ni aptitudes adecuadas.

En todas las épocas de la historia han existido individuos contrarios a las virtudes éticas por ser éstas contrarias a sus intereses. En el curso de la historia política se ha dejado de lado a la ética dando paso a nuevas creencias e ideologías que casan con los intereses específicos de aquellos que gobiernan. No obstante, también han existido personas que han deliberado y reflexionado sobre las actitudes y el comportamiento humano.

La filosofía, objetivos y estrategias de la Nueva Gestión Pública responden a una etapa del desarrollo de capitalismo occidental anglosajón en expansión, en el que las grandes empresas y corporaciones transnacionales tienen el liderazgo por lo que establecen los patrones a seguir respecto de la forma de operar las organizaciones. No obstante, el arte de la gestión, como dice Crozier, “no consiste en la aplicación de una doctrina, sino en la solución a problemas y contradicciones reales, en función de las capacidades humanas para concebir y poner en marcha los procedimientos apropiados” (Crozier, 1996, 34).

Sin duda, la administración pública ha obtenido algunas buenas enseñanzas gracias al sector privado, no obstante, aquella también tiene mucho que enseñar. En el campo de valores

éticos, dentro de la teoría política y administrativa existen diversos estudios que muestran cómo el sector privado se apoya en el ejemplo del sector público. A continuación se citan un par de ejemplos: 1) En el Colegio de Administración Pública del Reino Unido se permite la formación de administradores de empresa privada. Su directora, Marianne Neville-Rolfe, señaló que “Los cursos que ofrece el Colegio de Administración Pública del Reino Unido están abiertos a los directivos del sector privado quienes tienen una clara necesidad de información de actualidad acerca del funcionamiento de la política y de la instituciones de la Unión Europea. Nuestra experiencia nos dice que el aprender unos de otros conlleva un beneficio mutuo considerable para los funcionarios y para la gente de negocios”.⁷⁹ 2) En Francia, los egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA), son llamados a trabajar en el sector privado al ser considerada su formación de alto nivel, sobre todo en estos tiempos de integración europea. En ambos ejemplos, los servidores públicos pueden imbuir del espíritu público y de sus valores al sector privado.

Las organizaciones del sector público encaran igualmente conflictos entre los valores éticos tradicionales y los valores éticos importados del sector privado. Esta situación da lugar a duda o confusión en los servidores públicos en cuanto a la aplicación de los estándares éticos. Esto nos lleva a reconocer que aún subsiste la lucha entre quienes, desde sus puntos de vista, insisten en tener la razón y fomentar sus valores. “Actualmente existen concepciones contrapuestas sobre el sector público, por un lado, la nueva derecha y sus seguidores creen en el individualismo, la propiedad privada, los beneficios y las fuerzas del mercado; por otro, los defensores de esa ética del servicio público que fue parte del consenso de la posguerra, que enfatiza la responsabilidad colectiva de determinados servicios, un igual tratamiento a las personas sin distinción de ingresos e incluye la idea de que es incorrecto obtener beneficios a partir de la prestación de servicios básicos. (...) El futuro del sector público depende en muy buena medida de qué ideas se conviertan en dominantes entre aquellos que controlen los servicios públicos. Y esto dependerá de quien tenga más poder” (Flynn, 1996, 451).

Es posible y deseable que futuros gobiernos consideren que el enfoque gerencialista e individualista ha ido demasiado lejos y que hace falta dar una oportunidad a otras ideas, especialmente si la continua reforma y privatización de los servicios públicos no produce nuevos rendimientos electorales. No obstante, la defensa del espacio público y de los valores colectivos no está reñida con la búsqueda de la eficacia y la eficiencia.

⁷⁹ Para una mayor información al respecto ver el artículo “Papel e importancia de formación europea integrada en políticas de personal nacionales” de Marianne Neville-Rolfe, Directora del Colegio de Administración Pública del Reino Unido, En: *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, 1993.

La mundialización del planeta a través de la globalización de la economía ha golpeado al Estado en diversos frentes: *a) En su estructura misma*, al dismantelarlo, al reducir ciertas funciones generando así el debilitamiento del Estado-Nación y, en consecuencia, de su autoridad. Los nuevos poderes fácticos trascienden las estructuras estatales; *b) En las políticas del Estado de Bienestar*, situación que ha sido bien aprovechada por el sector privado al introducir sus principios y criterios en la forma de actuar. *c) En la disminución de confianza*, al bajar la credibilidad. El hecho de dejar de ser el responsable de funciones y acrecentarse los problemas públicos pone al Estado en estado crítico, sobre todo si el caso es ventilado en los medios de comunicación de manera sensacionalista, *d) En la usurpación de cargos del Estado*, al ser ocupados por individuos sin capacidad para ello, ni lealtad a los principios constitucionales y carentes de un espíritu ético y de servicio.

Los criterios en la forma de operar de la empresa privada influyen grandemente en la vida pública, sus conceptos contribuyen a la transformación del Estado. Por otro lado, el ejercicio del poder en la empresa no debe inspirarse en el ejemplo del poder político del Estado, porque se trata de escenarios diferentes. El mundo mercantil es el del contrato, el mundo del Estado es el de la obligatoriedad. Sus lógicas son diferentes y no es adecuado el mezclarlas.

El reconocimiento a la eficacia de las técnicas de la Nueva Gestión Pública sólo podrá juzgarse por sus resultados, por sus efectos sobre el bienestar de la comunidad. Sin embargo, sin ética, ninguna herramienta para mejorar la gestión pública (profesionalización de los servidores públicos, control presupuestario, aplicación de las leyes, sistemas de evaluación, etc.) tendrá éxito. Intentar implementar un sistema de profesionalización cuyos actores carecen de criterios honestos de comportamiento puede ser riesgoso porque conduce a dar estabilidad a los corruptos. Si no se consigue que gobernantes y funcionarios tengan una actitud positiva, abierta, solidaria y flexible acompañada de principios y valores enraizados de manera profunda, cualquier intento por introducir nuevos programas, modelos y técnicas para modernizar la administración y hacer que ésta sea más eficiente será nulo.

La ética pública, a pesar de tener un origen milenario, es joven como herramienta de las nuevas técnicas de gestión pública. Hace falta aún que madure y que existan métodos que garanticen su aplicación. Formar en ética es fortalecer la vida y la reputación de cada persona y de la organización. Implica mantener los compromisos y promesas, hacer lo que se dice y decir lo que se hace. Conlleva ser reconocido tanto como honrado. Tal es el fundamento de la filosofía de valores aplicada a través de las relaciones humanas sin la cual no se puede crear una institución sólida. La ética en la organización comienza por los dirigentes, por quienes ocupan los altos cargos. La integridad personal reconocida del líder político o alto dirigente condiciona la de todos los que le rodean.

Si bien las actitudes antiéticas en los servidores públicos no son exterminables por ser inherentes al ser humano, sí pueden ser combatidas y reducidas siempre que exista conciencia, voluntad y se realice un gran esfuerzo por fomentar valores. Cualquier modelo, por muy innovador que sea, fracasará si no se garantiza una verdadera renovación o revalidación cultural en los miembros que integran y operan las organizaciones. La Nueva Gestión Pública corre el riesgo de ser una moda más en la Teoría de la Administración Pública.

2.2 Fomento de la ética en los sectores privado, social y académico

El sólo fomento de la ética en el ámbito estatal es insuficiente si se aísla de los otros ámbitos con los que interactúa diariamente. Dichos ámbitos son: el privado, el social y el académico. Hasta aquí se han planteado iniciativas para el sector público, sin embargo es conveniente hacer una referencia, aunque sea breve, al sector privado, al sector social y al ámbito académico en virtud de que si se les ignora los antivalores seguirán en expansión.

Ámbito privado. El descenso de la corrupción será imposible si no se fomenta también la ética en este campo. Dado que el sector público interactúa de manera constante con las empresas privadas, éstas no pueden permanecer al margen de una política de fomento de la ética pública. Si se toman como fuente los informes de Transparencia Internacional, la Oficina Anticorrupción de la OCDE, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) así como los de la Oficina Anticorrupción de la Unión Europea (OLAF) es posible demostrar que existe una relación estrecha entre el sector público con el privado en lo que se refiere a la corrupción. Ésto sucede, bien cuando los gobernantes extorsionan solicitando dinero en el momento de establecer contratos de licitación pública, bien cuando miembros del sector privado ofrecen sobornos para poder obtener privilegios en dichos contratos.

La importancia de la ética no se reduce pues al ámbito público, pues se relaciona y convive de manera permanente con el sector privado. Cuando un país cuenta con una *Ley Ética*, establece los valores deseables y obliga a toda institución, independientemente de su naturaleza pública o privada, a contar con Códigos que incluyan valores deseables en su personal. Al respecto, el profesor Gerald Caiden escribió: “En algún momento se creyó que sí podían distinguirse, que existían o deberían existir normas éticas distintas entre lo público y lo privado, que la conducta pública era éticamente superior a la privada. Quizá en algunos países así fue, pero por lo general esto no es cierto hoy día. De manera significativa, y durante un periodo corto, la comunidad internacional, los principales actores del escenario mundial, se han dado cuenta de que no puede haber dos códigos de ética distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público” (Caiden, 2001, 234).

Ámbito social. La sociedad civil tampoco está exenta del vicio de la corrupción y demás antivalores y por tanto, de la necesidad de ética. Si bien en los países en vías de desarrollo son más evidentes los actos de corrupción entre los miembros de la sociedad civil, también existen en países desarrollados, aunque tienen lugar con mayor discreción, o no afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Dependiendo de factores como el país de que se trate, el tipo de ciudad (urbana o rural), el nivel cultural de la población, su historia política, su situación económica, etcétera, es posible encontrar sociedades más corruptas que otras. Desafortunadamente, son muchos los países donde la corrupción es algo habitual entre los miembros de la comunidad.

Todo individuo que se desempeña tanto en el ámbito público -ya sea en política o en el cuerpo de funcionarios- como en el sector privado, proviene de la sociedad, por lo que está impregnado de una serie de valores y actitudes resultado de la cultura a la que pertenece. Es decir, el comportamiento de todo político, funcionario o empresario refleja de alguna manera las reglas y valores de la estructura social en que convive. De esta manera, si hay corrupción en los sectores público y privado ¿no será acaso porque también la hay en la sociedad? Esto genera a su vez un círculo dialéctico vicioso, es decir, si hay corrupción en la sociedad es porque procede del ejemplo que dan los gobernantes desde la más alta jerarquía. Un diagnóstico de la sociedad contemporánea realizada por la Escuela de Logoterapia de Viena, encabezada por Víctor Frankl, sostiene que hoy en día “vivimos en una sociedad que presume de honesta y buena pero alberga en su interior a gente enferma y corrupta”.⁸⁰

De esta manera, la participación de la sociedad civil es importante en el fomento de la ética y la lucha contra la corrupción. “Ha sido la sociedad civil la que ha exigido que en lugar de ser una Comunidad Económica Europea se convierta en una Europa social capaz de incluir en el Tratado de Maastricht la Carta Social, que contempla los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos europeos. “Ampliar estas exigencias a la humanidad toda es el gran reto de estas asociaciones que, cuando trabajan con seriedad, colaboran de modo decidido a que la sociedad internacional sea bastante menos hipócrita e injusta” (Cortina, 1998, 201).

Cuando los ciudadanos incorporan en su vida elementos éticos, es más fácil tener mayor claridad sobre las actitudes y comportamientos esperados de los servidores públicos convirtiéndose así en observadores responsables, vigilantes de sus representantes. Una sociedad vigorosa en materia de ética pública se convierte en un fuerte dique para la corrupción.

⁸⁰ Ver la obra de Víctor Frankl, *El hombre en busca de sentido*.

La esencia para el buen funcionamiento de un Estado es la adecuada convivencia social. La frase aristotélica: “Todo Hombre es político por naturaleza” se refiere a que los seres humanos no pueden vivir solos. En general, el ser humano es incapaz de vivir sin un semejante. Apoyarse unos a otros es un principio de vida por lo que aquel que no es capaz de convivir, dialogar, comunicarse y ser solidario con el vecino es porque no ha llegado a un grado de entendimiento que le permita comprender esta verdad. Intentar que los ciudadanos creen asociaciones para presentar sus exigencias a las organizaciones públicas es una de las tareas prioritarias de una sociedad que quiera ser justa. Pero también lo es la de esforzarse por conseguir que los mismos ciudadanos sean responsables y practiquen el bien en las actividades que les corresponden. La ética, por tanto, debe manifestarse también en los gobernados.

Ámbito académico: la universidad como gestadora de valores. A partir del desarrollo científico que vive la humanidad desde finales del siglo XVIII con la Revolución Industrial, el avance de los conocimientos en las áreas de Ciencias Exactas ha sido vertiginoso. Las ingenierías, la robótica, la informática, las nuevas tecnologías han dado un salto sin precedentes mientras que, paralelo a su auge, el interés por las áreas sociales y humanísticas se ha venido desplazando. La atención por materias como el griego, el latín, la historia o la filosofía ha disminuido, especialmente en el campo laboral. Hoy en día los criterios científicos, técnicos y tecnológicos predominan en la sociedad bajo el concepto de “racionalización formal o instrumental”.

El desplazamiento de los conocimientos sociales y humanísticos tiene una consecuencia evidente que es la disminución de las habilidades o virtudes éticas, la pérdida de valores en las personas. Los principios que ascienden en la sociedad actual forman una generación de personas que se sumergen en la individualidad que conlleva soledad y un deseo desmedido de poseer y acumular bienes, alejándose de valores como la solidaridad, la generosidad, la sociabilidad. Cuando se ausentan los valores de las sociedades, éstas jamás podrán resolver sus problemas los cuales requieren de colaboración, responsabilidad e interés por el semejante.

Los hábitos éticos no eximen de adquirir conocimientos y competencias técnicas, todo lo contrario. Una de las obligaciones y responsabilidades fundamentales en una organización es la formación de quienes en ella trabajan. Pero las decisiones de la vida no son sólo técnicas, sino que entrañan valores, de ahí que sea imprescindible la predisposición a decidir desde ellos. Ya en la antigüedad, Cicerón señaló “Todos los deberes para unir y proteger a la sociedad humana deben preferirse a los que dependen del conocimiento y de la ciencia” (Sobre los deberes, Libro I, 158).

Es fundamental incluir a la ética en los planes de formación y estudio de politólogos y administradores. La puesta en marcha de esta idea es una manifestación de sensibilidad

social que rescata el sentimiento de la ciudadanía de contar con hombres íntegros en la dirección de organismos públicos. El estudio de la ética transmite valores que impiden la desnaturalización o deshumanización del servicio público y al ser esto así, se ayuda en el proceso de motivación de la función pública y se reactiva la idea de que el trabajo administrativo se realiza en razón de los intereses colectivos.

La importancia del estudio de la ética no sólo debe destacarse en los programas de las carreras de Política o de Administración Pública, sino en los planes de estudio de todas las carreras universitarias. Los sistemas políticos contemporáneos se caracterizan por el hecho de que quienes participan en política provienen de las más diversas disciplinas: ingenieros, médicos, juristas, contadores, psicólogos, etcétera.

Un buen profesional domina las técnicas y lo hace acompañándose de valores que benefician su actividad. Los conocimientos sin valores pueden conducir al desastre. Por ejemplo, un historiador sin ética puede falsear u ocultar datos en sus investigaciones o en la impartición de sus clases; un ingeniero sin ética podría emplear material de mala calidad o insuficiente en una construcción; un contable sin ética puede alterar las cuentas en su propio beneficio y así sucesivamente en cada actividad profesional, por lo tanto “Es criminal que se elimine la enseñanza de la ética de los programas de estudio, es a través de ésta como el individuo puede reconocerse como un sujeto con dignidad. Si la escuela no se atreve o no sabe educar, si no sabe despertar la conciencia moral en el alumno al tiempo que se le instruye, difícilmente se conseguirá mejorar una sociedad donde la violencia y la exclusión progresan día a día” (Cortina, 1998, 104).

Elaborar normas, leyes, códigos, crear comités éticos, es sin duda importante, pero más efectivo sería introducir en las profesiones la reflexión ética sobre todos estos temas, de forma que se considere, desde el principio, como un componente indispensable del buen ejercicio de la profesión, sobre todo si consideramos que en los últimos años se han ido perdiendo las referencias éticas en el ejercicio de prácticamente todas las profesiones.

Así como la sola motivación de la ética en la administración pública es insuficiente si los antivalores continúan expandiéndose en los sectores privado, social y académico, de la misma manera una política interna de ética para un país puede ser escasa si se descuida la parte externa a ésta, es decir, las relaciones internacionales. Por lo tanto, así como existen programas de colaboración internacional en diversas materias -justicia, comercio, economía- es necesario establecer programas de cooperación en esta materia. Mediante la cooperación internacional es posible por un lado, rescatar ejemplos de ética que pueden ser ilustrativos y dignos de reproducir y, por otro, llevar la ética a países donde no existen instrumentos para su fomento. La globalización económica exige una ética global que impida la corrupción de los diversos sectores público, privado, social y académico.

2.3 La construcción de una red de ética global

Existen en el mundo países con modelos e instrumentos para la operación de los valores éticos cuya experiencia puede ser valiosa. No obstante, hay que advertir que la identificación con estos modelos externos y su posible implementación debe ajustarse al contexto cultural y a la naturaleza del país interesado, sin adoptarlos fielmente como si fueran recetas de cocina. Dichos países cuentan con áreas o departamentos que promueven iniciativas éticas que comprenden el fomento de los valores, el establecimiento de normas y directrices de una gestión, la creación de reglamentos que eviten el soborno así como lineamientos que promueven la integridad y credibilidad del funcionario. Estos organismos también suelen desempeñar una o más de las siguientes funciones: promoción, asesoramiento y vigilancia. En función de las circunstancias, su acción puede ser coercitiva o educativa y, en ocasiones, ambas. Si se crean como reacción ante un escándalo o una crisis, tenderán a ser más coercitivos, mientras que si forman parte de un programa ético general tenderán hacia un carácter educativo.

En tiempos de economía globalizada, cuando el Estado nacional ha quedado pequeño para las grandes decisiones, cuando las organizaciones de todo tipo deben competir con otras extremadamente poderosas, cuando los problemas globales se incrementan: contaminación ambiental, guerras o amenazas de guerras, violencia, pobreza a niveles de hambre, epidemias, etcétera, la apuesta por la fortaleza de la ética en el ser humano se hace más perentoria. La creación y construcción o reconstrucción de un orbe ético exige una participación universal, porque involucra a todo individuo, a la dignidad humana. De ahí que quien aboga por la ética responde a un fundamento humano.

La política, la economía, el comercio, los negocios globales, reclaman una confianza y credibilidad que sólo puede proporcionar una ética mundial. Y este propósito no se logrará mientras haya personas empeñadas en ignorar la importancia de los valores. En el *Giorgias*, Platón escribe en boca de Sócrates, que “el hombre malo carece de habilidad para convivir” y que “una persona que actúa en contra de su naturaleza, todo en ella es detestable” dando a entender que cuanto más se aleja un individuo de la ética más reprochable es su conducta.

Cuando se logre fomentar la ética en los Estados y se establezcan los mecanismos de ayuda para apoyar a otros, se estará en posibilidad de construir los pilares de una ética global. Se requiere una dosis muy alta de valores en el mundo para obtener la equidad y justicia social. La intención de fomentar la ética y combatir la corrupción requiere de la colaboración internacional, depende de que existan valores comunes en los diferentes países. La disminución de antivalores en los gobiernos y administraciones públicas no será posible sin un proyecto de integración mundial.

CONCLUSIONES

La causa fundamental que ocasiona que un servidor público realice actos relacionados con los antivalores es la ignorancia. Ésta se da porque existe un vacío de conocimientos en materia de ética que pone en marcha los principales motores de la corrupción: la codicia, la avaricia y el anhelo de poder. Por tanto, sólo la *interiorización* y la *fortaleza de las convicciones* éticas pueden cubrir el vacío que el contexto produce. La ética es la mejor forma de control a los gobernantes y funcionarios públicos.

En un sistema económico globalizado en el que predominan los principios del tener, el placer y el anhelo de poder acompañados de un individualismo exorbitante, resulta poco atractivo el tema de la ética. Su establecimiento no es fácil porque implica que tanto individuos como grupos renuncien a un estilo de vida, aún más arraigado cuando sus privilegios o intereses personales proceden de prácticas basadas en antivalores. De ahí que la introducción y / o aplicación de instrumentos éticos requiera de un esfuerzo múltiple.

El propósito de la ética es básico al recordar a todo servidor público que trabaja para la comunidad política; por lo tanto, ningún político y funcionario debe llegar a ocupar un cargo ni acceder a responsabilidades superiores si no cuenta con una formación en valores. El hecho de que existan gobernantes carentes de valores genera el incumplimiento de objetivos en los programas de gobierno. La desviación de recursos para servicios básicos genera pobreza, desempleo, enfermedad, hambre, injusticia y, en ocasiones, muerte, lo que se traduce en distintas formas de sufrimiento humano. Estos sufrimientos se perpetúan e incluso se incrementan. La existencia de tanto dolor y desesperanza en algunas sociedades demuestra la impotencia e incapacidad de los gobernantes para resolver las demandas ciudadanas así como una gran ausencia de valores. Por lo tanto, la ética es condición fundamental para mejorar el desarrollo humano. El criterio ético en política y en los asuntos de gobierno responde a una filosofía, a una manera de resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia al satisfacer la pluralidad de intereses contribuyendo al bien social, es decir, sin perder de vista el objetivo de servir a los ciudadanos. Las instituciones públicas funcionan bajo un marco de valores y principios que permite orientar y potenciar las capacidades de sus miembros, por lo tanto, requieren personas con un perfil definido.

De poco sirve que el servidor público posea conciencia respecto a lo que es correcto y lo que no si finalmente actúa de manera indebida. La ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada individuo orientadas al interés público.

La disciplina ética tiene un origen milenario pero, paradójicamente, no se desarrolló como otras profesiones que hoy en día cuentan con especialistas, por lo que es joven como herramienta dentro de las técnicas de gestión pública. La elaboración de métodos y técnicas para áreas específicas del gobierno aún está por desarrollar. Hay un campo fértil para sembrar, sobre todo en las áreas de ciencias sociales.

La ética en los asuntos públicos está más allá de cualquier moda, modelo o técnica pasajera. Es un conocimiento amplio y profundo inherente a la función pública. Por lo tanto, cualquier individuo que ocupe un cargo público, ya sea por elección o por oposición, tiene la obligación, no sólo de conocerla, sino de poseerla. Una revisión de la teoría política permite comprender con mayor claridad la importancia de esta disciplina, en ella están los fundamentos para justificar la creación de un Castillo Ético para las instituciones públicas.

El hecho de que los países considerados como más transparentes del mundo (según TI, OLAF, OCDE) cuenten con instrumentos de aplicación ética es un indicador de la importancia que estas herramientas tienen en la función de gobierno. La responsabilidad sobre la conducta de los servidores públicos es un asunto de Estado que debe observar el buen comportamiento de sus miembros. Así como existen una serie de instrumentos en torno al seguimiento, control y supervisión de los recursos financieros, es conveniente hacer lo mismo respecto del comportamiento de los servidores públicos. Cuando un Estado cuenta con servidores públicos íntegros, éstos obran con excelencia y calidad, lo cual supone poseer y hacer efectivos los medios para satisfacer la pluralidad de intereses de la comunidad política.

La disciplina ética es una herramienta poderosa de la que se vale un Estado preocupado por el desarrollo y bienestar de sus miembros. Empleada adecuadamente, conduce a una mayor responsabilidad en los gobernantes, a la fortaleza del Estado, a la defensa de los intereses ciudadanos. Es un poderoso instrumento de poder político, un motor del desarrollo humano.

Existen corrientes que se han aprovechado de la ética para fines personales o de grupo al emplearla como instrumento ideológico, manipulando la voluntad de los individuos y beneficiando a intereses específicos, tal como se viene haciendo mediante una ética corporativa o una ética neoliberal. Es decir, existe una estrategia internacional que intenta fomentar un determinado tipo de ética acompañado de determinada ideología. La globalización permite la llegada de valores externos de carácter económico-comercial ajenos a

las distintas realidades nacionales, generando confusión y duda en los servidores públicos, estimulando la codicia en el cargo al querer comerciar con los servicios públicos a fin de obtener ganancias adicionales. El valor del espíritu de servicio está siendo sustituido por el interés económico.

La corrupción es una manifestación evidente dentro de la política y la administración pública según lo demuestran los informes que publican los organismos dedicados a la supervisión y medición de este fenómeno, TI, OLAF, así como departamentos pertenecientes a la OCDE y la ONU. Esta situación es una señal de que los gobiernos y administraciones públicas contemporáneas enfrentan una crisis de valores. El hecho de que hayan tantas conductas basadas en antivalores se debe a que en la mente de los servidores públicos existen pensamientos que les impulsan a obrar así. El elemento clave en la conducta de un representante del Estado es su mente, poner atención en su cuidado y protección es preocupación de un buen gobierno. Por lo tanto, hace falta intensificar medidas en este sentido dirigidas al pensamiento de la persona, es decir, mediante una ética preventiva.

La política es el arte de intuir a tiempo cuál es el buen camino para cada nueva situación. Supone vincular el cálculo político con el juicio ético. Ni las estrategias, ni las decisiones políticas pueden simplemente sustituirse por más ética. Tampoco la ética puede omitirse de la política. Los gobiernos de hoy requieren de hombres que reúnan sabiduría, prudencia, fortaleza, inteligencia, capacidad, autoridad, firmeza para enfrentar las complejas problemáticas. Es ingenuo pensar que bastan personas buenas para garantizar una política buena. Las buenas intenciones no bastan para obtener buenos resultados. De igual manera, la conducta ética es responsable en buena parte del éxito o fracaso de la operación de las instituciones. Pero ni la ética por sí sola ni las técnicas de la Nueva Gestión Pública de forma individualizada, podrán alcanzar las transformaciones necesarias para la eficiencia administrativa de los Estados.

El fomento de la ética de manera unilateral corre el riesgo de quedarse en un discurso. La conducción de los asuntos públicos no se reduce a cuestiones técnicas, requiere de la totalidad de los factores que integran la vida del hombre: políticos, económicos, sociales, culturales y éticos. La ética no es la medicina o panacea a los problemas y enfermedades que enfrentan los gobiernos y administraciones públicas, pero sí es una vitamina que inyecta energía. Si se incorpora de manera integral contribuye al fortalecimiento de la salud pública.

La corrupción condena a la ciudadanía a no creer en su gobierno. Las disciplinas de política y gobierno están desacreditadas, los ciudadanos desconfían de la gestión pública, por lo tanto, se requiere dignificar ambos ámbitos de acción. Esta situación invita a los analistas y estudiosos de los asuntos públicos a replantearse la necesidad de llevar a cabo estudios destinados a fortalecer la imagen, confianza y esperanza en políticos y funcionarios públicos.

La corrupción es una constante en la historia de la humanidad, ha existido, existe y, seguramente, existirá en el futuro. Su costo es muy alto para los gobiernos y administraciones públicas pues altera la vida ciudadana y la de las instituciones, merma la confianza, desvía recursos que, siendo para uso y destino colectivo se quedan entre particulares. La corrupción ofrece diversas facetas, no sólo es económica, se encuentra en la incompetencia, en la mediocridad, en la ineficiencia de quien no es consciente de la importancia que tiene el servicio público.

Es imposible detener la corrupción y las conductas antiéticas si no es por la vía moral. Ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que lo integran.

Tampoco, ninguna herramienta para mejorar la gestión pública (ley de servicio civil, de transparencia o técnica de control presupuestal, de evaluación, etc.), tendrá éxito sin ética. Intentar implementar un sistema de servicio profesional cuyos actores carecen de criterios honestos de comportamiento es del todo riesgoso porque conduce a dar estabilidad permanente a los corruptos. Cualquier intento por introducir nuevos programas y modelos para modernizar la administración en un ambiente de corrupción será nulo. Sólo en la medida en que se mejoren o perfeccionen los valores en políticos y funcionarios de alto nivel en los ámbitos ejecutivo, legislativo, judicial, a nivel nacional, estatal o local, éstos podrán reproducirse “en cascada” hacia los distintos niveles jerárquicos. Y viceversa, funcionarios de escalas jerárquicas medias y bajas podrán actuar como dique frente a posibles pretensiones deshonestas de sus superiores. Políticos y funcionarios de alto nivel, al ser figuras públicas y encontrarse en la mira social y mediática, deben ser ejemplo a emular en todo acto que realizan. Política y Administración son algo indisoluble.

En el *pensamiento político*, el estudio de la ética pública es un tema de primer nivel, se halla inmerso en el debate entre neoliberales, republicanos y comunitaristas. Los dos últimos coinciden en retomar las virtudes públicas planteadas en la Grecia Clásica. Por su parte, en el *pensamiento administrativo* se discute y analizan diversos modelos éticos acompañados de valores para su implementación dentro de las instituciones responsables de la gestión pública.

Existen posturas opuestas contrarias al fomento de la ética cuyas motivaciones se asientan básicamente en tres tipos: a) *El miedo*. Promover la ética en los funcionarios puede ser peligroso al estimular la conciencia de éstos y convertirla en un obstáculo para el gobernante en turno. Un servidor público con alto compromiso ético y elevado sentido de responsabilidad llega a ser un riesgo ante superiores y compañeros corruptos al ser crítico, al no prestarse a situaciones indebidas e incluso oponerse o denunciar cuando los intereses inmediatos se oponen al interés general. Las resistencias, por tanto, para impulsar la ética son muy fuertes

y, en general, el conjunto del sistema político y de gobierno no quiere ceder sus privilegios y por ende, corregir los fallos de funcionamiento; *b) La ignorancia.* Gran parte de la clase política contemporánea desconoce, olvida o evade, tanto los fines para los que su actividad está concebida como la importancia de la ética dentro de la función de gobierno. La ignorancia sobre lo que es verdaderamente la ética ha generado la opinión de que ser ético limita el crecimiento personal y profesional, sobre todo en materia económica. Los partidarios de minimizar la ética la tachan de tontería, sostienen que ética y política proceden de mundos diferentes cual líneas paralelas que jamás se tocan. Sin embargo, la historia enseña que cuando la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus gobiernos se incrementa el siguiente paso es el repudio a sus representantes mediante situaciones de ingobernabilidad; *c) El escepticismo.* Esta corriente considera que es un derroche canalizar recursos a programas de ética en las instituciones, que no es función de la organización y que además conlleva una pérdida de tiempo. Los escépticos más radicales afirman además de manera categórica que es imposible el cambio de actitud y conducta en aquellos servidores públicos inmersos en la corrupción por lo que consideran que es ingenuo dedicar tiempo y esfuerzo a la ética pública. *d) La confusión de conceptos.* Debido a un frecuente desconocimiento de la disciplina ética, ésta suele asociarse erróneamente a los significados y estructuras religiosas, siendo que ambos campos difieren en cuanto a origen y contextualización. Esta confusión provoca, en algunas personas, con responsabilidades políticas, administrativas o incluso académicas, un rechazo al conocimiento ético por tener una opinión desfavorable a la religión.

No obstante, pese a los opositores a la ética, ésta se abre camino según lo demuestran los diversos congresos, conferencias, foros y diversos espacios realizados en el ámbito internacional. A partir de la década de los noventa del siglo XX cobra importancia en distintos países del mundo el tema de la ética pública. Comienza a existir un creciente interés por parte de algunos gobiernos por incorporar dentro de sus programas acciones para fomentar y fortalecer los valores entre sus miembros. Pese a todo ello, en la mayoría de países los políticos y funcionarios aún se encuentran lejos de vivir con ética.

La ética aplicada de manera adecuada a los asuntos de gobierno, sumada a las capacidades de los servidores públicos, genera una ganancia para todos los miembros que participan en la conformación de un país. Invertir en ética es potenciar las cualidades del género humano, a veces intangibles pero reales. Es poner en el punto de mira el desarrollo futuro. Se trata de volver a los principios básicos. Invertir en valores es aprovechar la inteligencia en la búsqueda de mecanismos para ayudar al género humano.

Existen diversos momentos y situaciones en el ámbito público donde ni siquiera el más elaborado conjunto de normas, controles y sanciones institucionales pueden garantizar que políticos y funcionarios actúen de forma éticamente correcta y eviten la realización de un

acto de corrupción. En esas situaciones, sólo si existen principios arraigados en el individuo existirá la posibilidad de impedir que actúe para beneficio personal en detrimento del bien público.

La educación y el fomento de los valores convierten en prósperos a los pueblos, lo cual se obtiene a través de inversión en tiempo, recursos y esfuerzos, en suma, con interés y voluntad política a través de políticas y medidas continuadas que no sean abandonadas tras cambios de gobierno. Cualquier Estado estará legitimado en la medida en que verdaderamente incorpore a sus funciones la ética pública, es decir, que la institucionalice.

Existen en el mundo diversos mecanismos para el fomento de valores en los servidores públicos. La implementación adecuada de un marco procedimental de instrumentos éticos como función institucional permite crear un dique ante quienes expresan una conducta nociva en el ejercicio de sus funciones.

Dada la complejidad de diferencias sociales, económicas, políticas y culturales en las distintas regiones del mundo resulta imposible implementar un modelo ético único, sobre todo en países de extrema pobreza donde la prioridad es la supervivencia y donde la sola mención de la ética en política resulta inverosímil. Para el fomento y aplicación de instrumentos éticos es necesario contar con un mínimo de condiciones estructurales que puedan hacerlo viable. No es la copia de modelos o la aplicación de sugerencias cual recetas de cocina lo que lleva a alcanzar éxitos en las instituciones públicas. Lo que subyace de fondo en aquéllos organismos considerados eficientes en sus funciones es la calidad humana de las personas que en ella trabajan. Su formación y responsabilidad están basadas en valores arraigados en la mente mediante principios que se manifiestan en la conducta, en la realización de las tareas de manera adecuada. Ser ético en el ámbito público, entendiendo por tal a quién practica los diversos valores, no es del todo común, pero no porque sea algo difícil sino porque a veces se ha carecido de la oportunidad de llegar a ese conocimiento. Cualquier persona está en capacidad de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

Una definición más amplia sobre el concepto de ética pública sostiene que ésta no se limita a los asuntos de gobierno sino que abarca a los sectores privado y social. Cuando se fomenta la ética en los diversos sectores del Estado y se establecen los mecanismos de ayuda para apoyar a los Estados más débiles, se estarán construyendo los pilares de una ética global. Se requiere de una dosis muy alta de valores en el mundo para volver la mirada a la dignidad humana.

CONCLUSIONES

Aristóteles, uno de los padres de la Ética, escribió refiriéndose al individuo: “Desde nuestro nacimiento somos movidos a ser justos, sobrios, valientes y a desarrollar otras cualidades. No obstante, buscamos aún otra cosa, a saber, el bien en sentido estricto.” (Ética Nicomaquea, 1144 b). Si contamos, como afirmó este sabio, con dichas cualidades para hacer el bien, seguramente éste será de mayor alcance cuando se realice desde los cargos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- A.A.V.V. *Jornadas sobre ética pública*, MAP, INAP, Madrid, 1997, 143 p.
- A.A.V.V. *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- A.A.V.V. *Modernización Administrativa y Formación*. Seminario internacional, INAP, Madrid, 1993, 840 p.
- A.A.V.V. *Reflexiones para la Modernización del Estado*, MAP, Madrid, 1990.
- Almacellas, M. Á., *Educación con el cine, 22 películas*, EIUNSA, 2004.
- Álvarez, M. Elena, *La ética en la función pública*, Secretaría de la función Pública, México, 2005.
- Alvira, R., *Ética Pública y moral social*, Editorial Luis Nuñez, Madrid, 1996.
- Anson, F., *Tipos y valores de Administración Pública*, Colección Alcalá 1967.
- Amitai E., *La nueva regla de oro, comunidad y moralidad en una sociedad democrática*, Paidós, Barcelona, 1990.
- Appleby, P. H., *Morality and administration in democratic government*, New York, Greenwood Press, 1969.
- Aranguren, J. L., *Ética y Política*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- Aristóteles, *Política*; Aguilar; Madrid; 1982.
- ____ *Ética Nicomachea*, Aguilar; Madrid, 1982.
- ____ *Ética Eudemia*, Aguilar, Madrid, 1982.
- ____ *Gran Ética*; Editorial Aguilar; Buenos Aires; 1986.
- Alarcos, Francisco; *Para vivir la ética en la vida pública*, Navarra, 1999.
- Arnaiz, A., *Ética y Estado*, UNAM, México, 1975.
- Baena, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Bañón, R., *La Nueva Administración Pública*, Alianza, Madrid, 1997.
- ____ *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, 2002.
- Bañón, R. y Halachmi, A., *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Santiago de Compostela: Escuela Gallega de AP, 1996.
- Barzelay, M., *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, México, 1998.
- Bauman, Z., *En busca de la política*, FCE, México, 2001.

- Bowman, J. and Menzel, D., *Teaching ethics and values in public administration programs: innovations, strategies and issues*, Albany, NY: State University of New York Press, cop., 1998.
- Brugue, Q. y Subirats, J., *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996.
- Butler, D. E., *Estudio del comportamiento político*, Tecnos, Madrid, 1964.
- Camps, V., *El malestar en la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996.
- _____, *Virtudes públicas*, Austral, Madrid, 2003.
- Carr, E. H., *The Twenty years Crisis 1919-1939. An Introduction to the study of International Relations*, Londres 1939, 1946.
- Carrie, J. C., *El círculo de los mentirosos*. Cuentos filosóficos del mundo entero, Circulo de lectores, Barcelona, 1998.
- Cicerón, *Sobre los deberes*; Alianza; Madrid; 2001.
- Compte-Sponville, A., *Pequeño tratado de las grandes virtudes*, Paidós, Madrid, 2005.
- Confucio, *Los cuatro grandes libros*, Paidós, Madrid, 2002.
- Cooper, Ferry L., *The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 1998.
- Cortina, A., *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*; Taurus, Madrid, 1998.
- _____, *Ética mínima*, Tecnos, Madrid, 1983.
- _____, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993.
- Crozier, M., *La crisis de la inteligencia*, MAP, Madrid, 1996.
- Dalla Costa, J., *El imperativo ético, por qué el liderazgo moral es un buen negocio*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Departamento de la Función Pública, *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción*, Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- Díaz, M. y Hampshire, S. (Comp.), *Moral pública y privada*, FCE, México.
- Diego, O., *La ética en los Servidores Públicos*, UPN, México, 2001.
- Doménech, A., *De la ética a la política*, Critica, Barcelona, 1989.
- Epicteto, *Manual y Máximas*, Porrúa, México, 1975.
- Feria R., M., *Aplicabilidad de las normas éticas en la Administración Pública Gallega*, Santiago de Compostella, 1999.
- Frankl, V., *El hombre en busca de sentido*, Herder, 2004.
- García, E., *Código de la función pública*, Civitas, Madrid, 1996.
- García, J., *La corrupción al descubierto*, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1994.
- Gawthrop, L., *Public service and democracy: ethic imperatives for the 21st century*, New York Chatham House Publishers of seven Press, 1998.
- Gómez, C. (Ed.) *Doce textos fundamentales de la ética del siglo XX*; Alianza; Madrid; 2002.
- Gómez, R., *Ética empresarial. Teoría y casos*, RIALP, Madrid, 1990.
- González, J., *La ética en la administración pública*, Madrid, Civitas, 2000.
- Griffin, J. (et. al.), *Ética y Política en la decisión pública*, Angria, Caracas, 1993.
- Guerrero, O., *La Nueva Gerencia Pública*, Editorial Fontamara, México, 2004.
- Guariglia O, *La ética en Aristóteles o la moral de la virtud*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.

- Habermas, J., *Escritos sobre moral y eticidad*, Paidós, Barcelona, 1991.
- Heller, A., *Aristóteles y el mundo antiguo*, Península, Barcelona, 11983.
- Kohlberg, L., *Psicología del desarrollo moral*, Desclée de Brouwer, 1992.
- Klaus, K., *La educación para la administración pública occidental*, INAP, Madrid, 1978.
- Klitgaard, R., *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Kung, H., *Proyecto de una ética mundial*, editorial Trotta, Madrid, 1991.
- _____, *Una ética mundial para la economía y la política*; FCE, México, 1997.
- Laporta, F. y Álvarez, S., *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- López, O. (cord.), *Corrupción y cambio*, FCE-SECODAM, México, 1998.
- Mac Intyre, A., *Tras la virtud*, Editorial Critica, Barcelona, 2001.
- Mailick, *La conducta administrativa*, Buenos Aires, 1966.
- Malen, J., *La corrupción, aspectos éticos, políticos, jurídicos y filosóficos*, Gedisa, 2003.
- Marco Aurelio, *Meditaciones*, Aguilar.
- Martínez, E., *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Trotta, Madrid, 2000.
- Marina, J. A., *Ética para Náufragos*, Anagrama, Barcelona, 1995.
- Moral, V., *De las actitudes*, Madrid, 1995.
- Nieto A., *Corrupción en la España Democrática*, Editorial Ariel, Madrid, 1997.
- North, D., *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México; 1993.
- OCDE, *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; Paris, 2000.
- _____, *Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*, Paris, 2000.
- _____, *La ética en el servicio público*, MAP, Madrid, 1997.
- _____, *La transformación en la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, MAP, Madrid, 1997.
- Oliás, B., *La Nueva Gestión Pública*, Editorial Prentice Hall, Madrid, 2001.
- _____, *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Editorial Complutense, Madrid, 1995.
- Palacios, L., *La prudencia política*, Gredos.
- Pérez-delgado, E., Mestre, M. V. (coord.), *Psicología moral y crecimiento personal: su situación en el cambio de siglo*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Platón, *Protágoras*, Gredos, Madrid, 1992.
- _____, *La República*, Gredos, Madrid, 1992.
- _____, *Las Leyes*, Gredos, Madrid, 1999.
- Perfecto, A. (coord.), *Corrupción y Estado de derecho el papel de la jurisdicción*, 1996.
- Plutarco, *Vidas paralelas*; Editorial Porrúa; México, 1982.
- _____, *Obras morales y de costumbres*, Gredos, Tomos I-III, Madrid, 1984.
- Ramos, *Características psicológicas y éticas que deben reunir los empleados de la institución*, Alicante, 1954.
- Raz, J., *La ética en el ámbito público*, Gedisa, Barcelona, 2001.
- Reyes, M., *El lugar de la ética en el arte de la política*, Anthropos, Barcelona, 1986.

- Rose-Ackerman, S., *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- Rodríguez-Arana, J., *Principios de ética pública*, Montecorvo, Madrid, 1993.
- _____, *Sobre la codificación de la ética pública*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1996.
- _____, *La Dimensión ética*, Dykinson, Madrid, 2001.
- Rohr, J. A., *Public Service, Ethics and constitutional practice*, Lawrence Kansas: University Press of Kansas, 1998.
- Rubio, J., *El hombre y la ética*, Anthropos, Barcelona, 1987.
- Rusell, B., *Ética y política en la sociedad humana*, Hermes, México, 1957.
- Savater, F., *Ética y ciudadanía*, Editorial Montesinos, Barcelona, 2002.
- Sampedro, J. L., *El mercado y la globalización*, Destino, Barcelona, 2002.
- Sartori, G., *Homo Videns, La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1997.
- Sen, A., *Sobre ética y economía*, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- Séneca, *Epístolas Morales*, Tomos I y II, Gredos, Madrid, 1992.
- Stiglitz, J., *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.
- Tomas de Aquino, *La monarquía*, Madrid, 1995.
- Thompson, *Ética pública y cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1998.
- Tugendhat, E., *Ética y política*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Van Wart, Montgomery, *Changing public sector values*, Garland Publishing, New York, 1998.
- Villoria, M., *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2000.
- Volbracht, J., *El camino de la virtud*, Grupo Editorial Tomo, México, 1999.
- Weber, M., *El político y el científico*, Alianza editorial, Madrid, 1984.
- _____, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid, 2003.
- Werther, W. and Davis, K., *Administración de personal y recursos humanos*, Mc Graw Hill, México 1987.
- Wierzbicka, *Semantics, cultura and Cognition*, Oxford University, Press, Nueva York, 1992.
- Yañez, M., *Confucio, Grandes biografías*, Edimat libros, Madrid, 2002.
- Zygmunt, B., *El reto ético en la globalización*, New Perspectives Quarterly, Fall, 2001.

Revistas, documentos de trabajo y ponencias

- Abellán, J., “Estudio preliminar a la ética protestante en Max Weber”, En: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Alianza, Madrid, 2003.
- Arcila, O., “Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción”, En: *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de la corrupción*, Departamento de la Función Pública, Colombia-Banco Mundial, Bogotá, 2000.
- Banco Mundial, “Ayuda a los países a combatir la corrupción”, 1997.
- Banco Mundial, “Riesgos de Corrupción en la Administración Pública”, 2000.

- Barragán, J., “Contribuciones al utilitarismo contemporáneo a la ética de las decisiones públicas”, En: *ISEGORIA, Revista de Filosofía Moral y política*, Instituto de Filosofía, No. 18, Mayo 1998.
- Barman, J., et. al., “The profesión of public administration: an ethics edge in introductory textbooks”, *Public Administration Review*, volumen 61, N. 2, 2001, pp. 194-2205.
- Bertok, Janos, “La ética en el sector público: su infraestructura”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 143-159.
- BID, “Encuentro internacional del BID sobre Ética y Desarrollo atrae a más de 400 participantes en Honduras”, Banco Interamericano de Desarrollo, *Comunicado de Prensa*, 13 de septiembre de 2001. www.iadb.org/etica/documentos/info.htm
- Biscay, P., “Estrategias de la lucha contra la corrupción, algunas reflexiones para el contexto latinoamericano”, *Revista Probidad* No. 26, marzo, 2004.
- Brian, J., “La corrupción como problema persistente del desarrollo”, En: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 13-16.
- Caiden, G., “Tendencias actuales en la ética del servicio público”, En: *Gestión y Política Pública*, Volumen X, Nº 2, II Semestre, 2001, México, pp. 233-252.
- Camps, V., “La ética en una cultura posfilosófica”, En: *Leviatán Revista de hechos e ideas*, 1985 (20), pp. 79-83.
- _____, “La política como moral”, En: *ISEGORIA, Revista de filosofía moral y política* No. 15, Madrid, marzo 1997, pp. 181-189.
- Cartier-Brenson, J., “Las causas y consecuencias de la corrupción: análisis económico y lecciones aprendidas”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 11-33.
- Conde, C., “Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE”, En: Olías, Blanca, *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2002, pp. 371-395.
- Cortina, A., “Una ética estructuralista del carácter y la felicidad”, *ISEGORIA, Revista de Filosofía, Moral y Política*, Madrid No. 15, Marzo 1997, pp. 93-107.
- Crozier, M., “La necesidad urgente de una nueva lógica”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp. 9-22.
- Cubillo, C., “La corrupción en la vida pública”, *Ensayo inédito*, Madrid, 2001.
- Daniel L., Ricardo. “Análisis de la actividad de los Organismos Nacionales e Internacionales para combatir la corrupción”, En: *Contabilidad y Auditoria*, No. 16, diciembre 2002.
- “Declaración final”, Tercer Foro global sobre la lucha contra la corrupción y la salvaguarda de la integridad, Seúl Corea 29-31 de mayo de 2003.
- Della Porta, D., “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia”, En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 23-34.
- Diez, E., “La democracia como moral” En: *ISEGORIA, Revista de filosofía moral y política*, Instituto de Filosofía, N0 154, abril de 1997.
- Doig, A. y Riley, S., “La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones y estudio de casos de países en vías de desarrollo”, En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, agosto 2002, MAP, Madrid, pp. 117-130.

- Edes, Bart, et. Al., “La lucha contra la corrupción: un valor compartido”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 191-202.
- Eigen P., “Presentación del Informe Global de la Corrupción 2003”, Transparencia Internacional, biblioteca digital de la *Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo*, www.transparency.org
- Etkin, J., “La cuestión ética en el sector público: discurso y praxis”, En: *Reforma y Democracia*, N° 7, enero de 1997, pp. 833-98.
- _____, “Los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada”, conferencia presentada en el auditorio de la ESAP el 23 de octubre de 1993.
- Eizenstat, E., “La promoción del imperio de la ley y la Lucha contra la corrupción en una economía mundial”, En: *Perspectivas Económicas*, Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 6-9.
- Escalante, F., “De la necesidad, virtud, moral pública y orden político en México”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, sep-dic 1995, pp. 531-544.
- Farazmand, A., “Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization”, En: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, 2002, pp. 127-143.
- Flecha, J. R., “Sociedad civil y moral pública”, En: *Sociedad y Utopía*, N° 5, marzo de 1995, pp. 227-2242.
- Ferreira, D. M., “Ética Política y Cultura Democrática”, III curso para líderes jóvenes instituciones, valores y prácticas democráticas en los países del MERCOSUR, Santiago de Chile, octubre 2001.
- Flynn, N., “El futuro de la gestión pública”, En: *Lecciones de gestión pública*, MAP, Madrid, 1996, pp.447-466.
- García-Mexía, P., “Reflexiones al hilo del I Congreso Internacional de Ética”, En: *Revista de Administración Pública* No. 136, 1995 enero-abril, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gasper, S.J., “Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo”, documento incluido dentro de la biblioteca digital de la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo*, www.iadb.org/etica
- González, M., “Reduciendo la corrupción a nivel local”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 151-156.
- González, J., “Ética en la Administración Pública”, En: *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, No. 73, 1996, pp. 117-157.
- Gormley, W.T., “Moralist, pragmatists, and rogues: bureaucrats in modern Mysteries”, En: *Public Administration Review*, march 2001, V61 i2.
- Gregory, R., “Social capital theory and administrative reform: maintaining ethical probity in public service”, En: *Public Administration Review*, Volumen 59, n° 1, 1999, pp.63-75.
- Gunn, L., “Perspectivas en gestión pública”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp. 41-45.
- Hellman, J., et. al., “Capture al Estado, capture al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62.
- Holmes, L., “Corrupción, Estados débiles y racionalismo económico en Europa central y oriental”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 131-150.

- Hugues, O., “La Nueva Gestión Pública”, En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp. 103-132.
- Hurs, I., “Cómo se aborda la corrupción en los países en desarrollo”, en: *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*; OCDE, París, 2000, pp. 203-212.
- Informe de Transparencia Internacional durante el Congreso Anticorrupción celebrado en Perú, en 1997, www.tilac.org
- Izquierdo, A., “Ética y administración”, En: *Bañon, Rafael (Compilador) La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, 1997, pp. 313-334.
- “Ética y Administración”, *Papeles de trabajo*, N° 0194, Instituto Ortega y Gasset.
- J. Brian, “La corrupción como problema persistente del desarrollo”; *Revista Perspectivas Económicas*; No. 5, noviembre de 1998.
- Jongitud, J., Teorías éticas del desarrollo: aproximaciones a cuatro de ellas, Biblioteca digital de la *Iniciativa Interamericana de Capital Social y Desarrollo*, www.iadb.org
- Jordana, Luis, “La moral profesional del funcionario público”, En: *Moral profesional*, Instituto Luis Vives, Madrid, 1954, pp. 69-87.
- Klappenbach, A., “Moral privada y moral pública”, En: *Claves de Razón Práctica*, N° 76, octubre de 1997, pp. 75-78.
- Kluckhohn, “Ethical Relativity: Sic et Non”, *Journal of philosophy*, LII, 1995.
- “La Convención de la OCDE contra el soborno”. *Revista Perspectivas Económicas*, EEUU, Noviembre de 1998, Vol. 3, No. 5, p 36-37.
- “La Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción”, *Revista Perspectivas Económicas*, EEUU, No. 5, noviembre de 1998, p. 52.
- “La convención de la OCDE contra la corrupción ¿porqué es necesaria y cómo funciona?”, En: *Revista Perspectivas Económicas*, EEUU, Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 10-12.
- Linton, Ralph, “The problem and perspectiva in Anthropology”, En: *R. F. Spencer <ed.>: Method and Perspectiva in Anthropology*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1954.
- Lipsky, Michael, “La gestión de los recursos humanos en el sector público”, En: *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, 1996, pp. 279-297.
- Lozano, F., “Las comisiones de ética como mecanismo de integración de la ética en las organizaciones”, En: *Papeles de ética, economía y dirección*, No. 5, 2000.
- Maletz, D., Herbert Jerry, “Beyond idealism: democracy and ethics reform”, *American Review of Public Administration*, Vol. 30, N° 1, 2000, pp. 119-45.
- María S., Joseph F. “El consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante? www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm
- Martín F., Víctor, “La ética en la Gestión Pública”, *Ponencia*, VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2001, www.clad.org.ve
- Martín-Retortillo, L., “Intervención”, En: *Jornadas de ética pública*, INAP, Madrid 15-16 abril 1997, pp. 37-49.
- Martínez Bargueño, Manuel, “La ética nuevo objetivo de la gestión pública”, En: *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 10, sep-dic 1997.

- Martínez J., M., "Law versus Ethics: reconciling two concepts of public service ethics", En: *Administration and Society*, Volumen 29, n° 6, 1998, pp. 690-722.
- Morell, L., "La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución", *CIVITAS, Revista Española de Derecho Administrativo* No. 111, julio-septiembre 2001, pp. 347-372.
- Morales, R., "Hacia una ética global y una ética pública, Organización de Estados Iberoamericanos", www.campus-oei.org/valores/morales/.htm
- Moreno, J. I., "Capital Social, Gobernabilidad Democrática y Desarrollo de los retos de la Educación", www.iadb.org
- Morgenthau, J., "Another Great Debate: The National Interest of the United States", En: *Politics in the twentieth Century*, Vol. I, The decline of democracies politics, Chicago, 1925.
- Moyado, F., "Nueva Gestión Pública y calidad: balances y perspectivas", En: *Revista Gestión Pública*, año 3 No. 15, octubre-diciembre 2002, México, pp. 25-36.
- Muñoz, A., "Las infocomunicaciones y la Nueva Cultura Organizativa. Importancia de la persona y del trabajo en equipo", En: *Economía Industrial*, N° 331.
- Nye, J., "Corruption and political development", En: *Heidenheimern (ed.) Political corruption, Handbook*, 1989.
- OCDE, "Recomendación del Consejo sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público", en: *Las reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París, 2000.
- Octavio, J., "Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos", Biblioteca digital de la *Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo* www.iadb.org/etica
- Olías, B., "Servicios públicos y gobernanza", En: *Revista Sistema* N° 184-185, enero 2005, pp. 125-140.
- Ortigosa, S., "La educación en valores a través del cine y las artes", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 29, mayo-agosto 2002, www.rieoei.org/rie29a07.htm
- Palomar, A., "Derechos y deberes de los funcionarios", En: *La administración Pública Española*, MAP, INAP, Madrid, 2002, pp. 867-897.
- Pereira, C., "Un ejemplo del cine como instrumento de educación en valores", *Revista de Filosofía de Oviedo "El Catoblepas"*, No. 48, febrero de 2006, www.nodulo.org/ec/2006n048p23.htm
- Ramió, C., "Los problemas de la implantación de la Nueva gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional", En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 21, Caracas Venezuela 2001.
- _____, "Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical", Biblioteca del *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, www.iigov.org
- Richard, J. A., "La formación como factor de la modernización y de la calidad de la administración", En: *Modernización Administrativa y Formación*, MAP, Madrid, 1993, pp. 247-264.

- Rodríguez-Arana, J., “Ética y empleados públicos”, En: *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto 1997, pp. 27-34.
- ____ “Ética de la función pública”, *Papeles de trabajo*, Instituto Ortega y Gasset, 1998, 14 p.
- ____ “Sobre la enseñanza de la ética pública” *Papeles de trabajo*, Instituto Ortega y Gasset, 1981.
- Román, L., “La cultura organizativa y la ética pública”, En: *Olías, Blanca, La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pp. 225-251.
- Rose-Ackerman, S., “Desarrollo y corrupción”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 5-21.
- ____ “Corrupción y economía global” *Revista ISONOMÍA* No. 10, abril de 1999, México.
- Sainz, F., “La moral en la contratación pública”, En: *Cuenta y razón del pensamiento actual*, septiembre-octubre 1994, pp. 46-52.
- Sauquillo, J., “Ética y política”, *Claves de Razón práctica*, No. 98, diciembre de 1998.
- Sen, A., “¿Qué impacto puede tener la ética?”, biblioteca digital de *Iniciativa Interamericana Capital Social y desarrollo*, www.iadb.org
- ____ “Valores y prosperidad económica: Europa y Asia”, biblioteca del *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, www.iigov.org
- Serrano, J. M., El consenso de Washington ¿Paradigma económico del capitalismo triunfante? www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/46.htm
- Shand, D., “El papel de la reforma del funcionario en la lucha contra la corrupción”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 63-72.
- Silva-Herzog, J., “La corrupción y el liberalismo del favor”, *Revista ISONOMÍA* No. 10, abril de 1999, México, pp. 41-50.
- Stevens, A., “Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica”, *Revista Catalana de Derecho Público*, 24, febrero de 1999, pp. 65-80.
- Steward, J. y Ranso, S., “La gestión en el ámbito público”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, pp.57-76.
- Tanzi, V., “Corrupción, inversión pública y crecimiento”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001, pp. 73-82.
- Tesoro, J. L., “Sinopsis de las normas sobre ética pública en el Estado Nacional” Foros Permanentes de Articulación Interjurisdiccional de Políticas Públicas, INAP, Madrid, 2003. www.probidad.org
- Villoria, M., “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. 34, febrero de 2006, pp. 53-92.
- ____ “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, *Ponencia* en el VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, octubre 2002.
- ____ “Estándares éticos en los gobiernos locales”, en: *Revista Accedemos, transparencia y Gestión Pública*, No. 1, septiembre-octubre 2004, Sinaloa, México, pp. 7-23.
- ____ “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 21, mayo-agosto 2001; 95-115.

Vogl, F., “Freno a la corrupción: supresión de los sobornadores”, En: *Perspectivas Económicas*, Periódicos Electrónicos del Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos. Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 20-21.

Wei, Shan-Jin, “La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?”, En: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* No. 21, agosto 2001, MAP, Madrid; pp. 83-94.

Wiehen, “El Pacto de Integridad: Una salida a la trampa de la corrupción”, En: *Perspectivas Económicas*, EEUU, Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 27-29.

Wills, E., “Autonomía local, descentralización y corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia”, Memorias del seminario Corrupción y Descentralización, Red de solidaridad, Bogotá 1997.

Wolfensohn, J. D., “Estrategia de Principios Básicos Contra la Corrupción”, En: *Perspectivas Económicas*, EEUU, Vol. 3, No. 5, Noviembre de 1998. pp. 17-19.

Soller, M., “Toward a reconciliation of the bureaucratic and democratic ethos”, En: *Administration and Society*, Volumen 30, N° 1, 1998, pp. 85-109.

Yntema, P., “La gestión de los recursos humanos en el sector público”, En: *Lecciones de Gestión Pública*, MAP, Madrid, 1996, 299-319.

COLOFÓN



ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.

Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público

Oscar Diego Bautista



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Mención Honorífica

PREMIO
BIENAL IAPEM 2008